



HAL
open science

Entre revitalisation et équité territoriale : étude du programme Petites Villes de Demain dans la communauté d'agglomération Lisieux-Normandie

Angel Bourg

► To cite this version:

Angel Bourg. Entre revitalisation et équité territoriale : étude du programme Petites Villes de Demain dans la communauté d'agglomération Lisieux-Normandie. Géographie. 2022. dumas-03867412

HAL Id: dumas-03867412

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-03867412>

Submitted on 23 Nov 2022

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.



Mémoire de recherche

M1 GAED - Territoire en transition

Entre revitalisation et équité territoriale :
étude du programme *Petites Villes de Demain* dans la
Communauté d'Agglomération Lisieux-Normandie

ANGEL BOURG

Sous la direction de Philippe Madeline
Professeur de géographie



Année 2021 - 2022



UNIVERSITÉ
CAEN
NORMANDIE

Photo de couverture : Entrée du bourg d'Orbec mars 2022 (photographie personnelle)

Remerciements

Je tiens premièrement à remercier mon tuteur universitaire monsieur Philippe Madeline. Je le remercie d'avoir accepté de m'encadrer et de m'assister dans la réflexion et dans la construction de ce travail de recherche. Merci de m'avoir accordé du temps et de l'intérêt, ses conseils ont été précieux durant ces quelques mois.

Mes remerciements vont également aux professionnels que j'ai eu grand plaisir à rencontrer. Leurs entretiens, ont fourni des informations essentielles à ma réflexion sur la mise en place du programme Petites Villes de Demain. Je remercie particulièrement les deux cheffes de projet de la Communauté d'Agglomération Lisieux-Normandie pour l'intérêt porté à ce travail.

Merci à la promotion de M1 GAED Territoires pour les discussions, les échanges et les conseils et plus particulièrement Antoine avec qui nous avons partagé quelques terrains d'étude et entretiens. Remerciements également aux équipes enseignantes ainsi qu'au personnel de la bibliothèque pour leur attention et leur disponibilité.

Pour finir, je remercie ma famille pour leur soutien sans faille tout au long de mes études et l'intérêt qu'ils ont pu y porter. Merci à Chloé pour ses relectures et son soutien permanent.

Sommaire

Introduction : Définitions – Questionnements – Etat de l’art p.9

Chapitre 1

Le programme Petites Villes de Demain : un nouvel outil d’aménagement rural p.21

1.1/ Un programme dans la continuité des politiques d’assistance au développement rural p.22

1.2/ La redynamisation de territoires ruraux en position de centralité p.30

1.3/ Les méthodes d’action sur le terrain : préconisations ministérielles p.41

Chapitre 2

Le diagnostic des terrains d’étude : des centralités en difficultés p.49

2.1/ Des centralités en difficultés p.50

2.2/ Les bourgs, marqueurs visibles et perceptibles des territoires p.71

2.3/ Le projet de territoire, clé de la revitalisation p.92

Chapitre 3

Mise en place de PVD sur le terrain : des objectifs communs p.103

3.1/ Construction du projet de territoire p.104

3.2/ Le partenariat élu – chargé de projet : binôme essentiel p.122

3.3/ Le ressenti de la population p.128

Chapitre 4

Quelles conséquences sur la cohésion et l’équité territoriale ? p.133

4.1/ Les conséquences en termes de polarisation p.134

4.2/ Questionnement autour de la cohésion territoriale à l’échelle d’un EPCI p.152

Conclusion générale : p.173

Sigles et abréviations

ADEME :	Agence de l'Environnement et de la Maitrise de l'Énergie
AMI :	Appel à Manifestation d'Intérêt
ANAH :	Agence Nationale de l'Habitat
ANCT :	Agence Nationale de la Cohésion des Territoires
AOP :	Appellation d'Origine Protégée
BPE :	Base Permanente des Équipements
CA :	Communauté d'Agglomération
CALN :	Communauté d'Agglomération de Lisieux-Normandie
CEREMA :	Centre d'Études et d'expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement
CESAER :	Centre d'Économie et de Sociologie appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux
CESER :	Conseil Économique, Social et Environnemental Régional
CGEDD :	Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
CGET :	Commissariat Générale à l'Égalité des Territoires
DATAR :	Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale
DDTM :	Direction Départementale des Territoires et de la Mer
DGS :	Directeur Général des Services
EPCI :	Établissement Public de Coopération Intercommunale
EPFN :	Établissement Public Foncier de Normandie
EPMS :	Établissement Public Médico-Social
FEADER :	Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural
FEDER :	Fonds Européen de Développement Régional
FISAC :	Fond d'Intervention pour la Sauvegarde de l'Artisanat et du Commerce
FNADT :	Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire
INRAE :	Institut Nationale de Recherche pour l'Agriculture, l'alimentation et l'Environnement
INSEE :	Institut Nationale de la Statistique et des Études Économiques
LEADER :	Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale
LOADT :	Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire
MAPTAM :	Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles
OPAH-RU :	Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat et de Renouvellement Urbain
ORT :	Opération de Revitalisation de Territoire
PLU :	Plan Local d'Urbanisme
PLUi :	Plan Local d'Urbanisme intercommunal
PMR :	Personne à Mobilité Réduite
PVD :	Petites Villes de Demain
RGPP :	Révision Générale des Politiques Publiques
RSA :	Revenu de Solidarité Active
SCoT :	Schéma de Cohérence Territoriale
SRADDET :	Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires
ZRR :	Zones de Revitalisation Rurale

Introduction – Questionnements – Etat de l’art

Questionnements

« La question du maintien d'un maillage dense de villes moyennes fait partie des orientations stratégiques que doit incorporer le futur SRADDET. L'apport de celles-ci à l'aménagement et à la vitalité des territoires est en Normandie indiscutable. Toute proportion gardée, ces villes jouent pour le territoire qu'elles irriguent un rôle comparable à celui des grandes agglomérations et autres métropoles à l'échelle d'une région entière. Elles sont de véritables point d'ancrage pour les territoires qu'elles animent mais elles présentent néanmoins des caractères de fragilité voire des faiblesses. »

CESER, 2017, *Pour un aménagement du territoire plus équilibré et équitable en Normandie*, p. 16

C'est pour assurer le maintien d'un dense maillage de villes petites et moyennes que le programme Petites Villes de Demain (PVD) est né. C'est un programme national mis en place par l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT) en partenariat avec de multiples institutions (ADEME, ANAH, Banque des territoires, CEREMA...). Annoncé le 19 septembre 2019 au congrès annuel des petites villes de France, il est officiellement déployé dans le cadre de l'agenda rural le 1^{er} octobre 2020. Il fait suite à l'Appel à Manifestation d'Intérêt centre-bourg de 2014 piloté par la CGET actuelle ANCT. L'AMI de 2014 a été mis en place à des fins expérimentales pour concevoir le programme PVD. Ce programme vise la revitalisation de communes de moins de 20 000 habitants qui exercent des fonctions de centralité. On peut définir ces fonctions de centralité par la présence de commerces et de services qui en font des pôles ruraux qui prennent la forme de petites villes ou de bourgs. Devant la dévitalisation de ces entités via la perte de population ainsi que la fermeture de commerces et de services, l'objectif principal de ce programme réside dans le renforcement des moyens des élus notamment en termes d'ingénierie territoriale, une des mesures phare étant le financement d'un chargé de projet à hauteur de 75 %. Il vise à mettre en œuvre sur une durée de 6 ans un projet de territoire. Il s'agit ici, d'une approche globale d'aménagement à l'échelle locale visant le développement de l'attractivité de territoires en perte de vitesse. Dans la continuité des processus en cours, l'accès à ce programme se fait par des appels à projet.

En effet, Romain Pasquier¹ rappelle que « *dès les années 2000, ce processus de professionnalisation s'est cristallisé en France sur des mots-valises comme les « projets de territoire » ou encore la « gouvernance territoriale ». Ces notions véhiculent l'idée que l'efficacité des programmes dépend de formes renouvelées de coordination, de contractualisation et de régulation collectives à l'échelon local* ». L'objectif étant de venir en aide à des petites centralités de moins de 20 000 habitants présentant des signes de dévitalisation. Il est complémentaire du programme Action Cœur de Villes lancé en 2018 et qui se concentre sur des villes plus importantes que Petites Villes de Demain.

Pour participer au programme Petites Villes de Demain, les communes doivent déposer au préfet de département un dossier présentant leur projet ainsi que les volontés de développement. Ainsi, pour devenir éligible, les communes doivent être en capacité de mobiliser des moyens importants d'ingénierie territoriale que de nombre d'entre elles ne possèdent pas. Ainsi, le programme Petites Villes de Demain participe-t-il à la fragilisation de la cohésion territoriale ? Pour certaines entités, l'ingénierie territoriale est donc vue ici comme un facteur discriminant qui peut exacerber les inégalités territoriales entre des territoires bénéficiaires et ceux n'ayant pas l'ingénierie suffisante pour le montage de ce type de dossier. Les inégalités territoriales au sens défini par Romain Pasquier comme « *différences en matière d'instruments de l'action publique ou de ses résultats entre différents territoires, ces derniers pouvant être régionaux, départementaux, urbains ou les quartiers d'une ville* ».

L'enjeu central de la recherche est de réfléchir à la cohésion territoriale dans un contexte d'exacerbation de la compétitivité territoriale. Les actions de l'État en matière d'aménagement du territoire semblent se concentrer sur les territoires les plus compétitifs (notamment les métropoles depuis la loi MAPTAM de 2014) ce processus renvoie à la théorie des lieux centraux (1933) énoncée initialement au travers du modèle christallérien². Cela participerait par conséquent à exacerber la concurrence et les inégalités territoriales (Brenner, 2004). La décentralisation verrait ainsi se creuser l'écart entre des territoires attractifs, désirables dont la population augmente en nombre et en richesse, et des territoires disqualifiés, réservés à ceux qui n'ont pas suffisamment de ressources (Renahy, 2005).

¹ Pasquier R., Guigner S., Cole A., 2012, *Dictionnaire des politiques territoriales*, 592 p.

² Énoncée par Christaller 1933 et Lösh 1940 elle rend compte des inégalités de la taille des villes par leurs fonctions économiques.

La compétition entre territoires devient dans ces conditions, une course à la distinction par l'innovation : expériences de démocratie participative, villes connectées, innovation en matière de développement durable... Il s'agit donc de questionner les effets pervers de l'intervention publique.

On observe également une montée en puissance de la référence au territoire en matière d'action publique au travers de thèmes comme les inégalités territoriales, ou même la « *fracture territoriale* » (Pasquier, 2020).

La question sous-jacente est aussi celle de la désertification et de la disparition du maillage de bourgs-centre et de villes intermédiaires. Les centres-bourgs de 500 à 2 000 habitants et les petites villes de moins de 20 000 habitants sont les perdants de la métropolisation. Malgré la croissance de population, et même s'ils jouent toujours un rôle de maillon essentiel de l'organisation territoriale (équipements, services publics et commerces) de nombreux indicateurs préoccupent sur la désertification commerciale des centre-bourgs ainsi que la baisse de population dans la partie centrale des villes avec d'importants taux de vacances (Poulot, 2012). Ces petites centralités sont essentielles pour l'approvisionnement et l'accessibilité aux services de première nécessité pour des ménages isolés parfois vieillissants. Le maintien de ces services et de la présence de l'État en milieu rural via ces petites centralités paraît donc essentiel sur le territoire de la République.

Plusieurs notions importantes seront donc mobilisées. La cohésion territoriale est ici utilisée au sens défini par l'ANCT³ comme « *parvenir à un développement équilibré en réduisant les disparités existantes, en évitant les déséquilibres territoriaux et en rendant plus cohérents à la fois les politiques sectorielles qui ont un impact territorial et la politique régionale* ». On traitera cette question de cohésion territoriale à l'échelle de la communauté d'agglomération Lisieux-Normandie. Durant ce travail, l'expression d'équité des territoires sera préférée à celle d'égalité des territoires (Estèbe, 2015). En effet Philippe Estèbe montre que l'égalité des territoires est un mythe issu d'une vision républicaine de l'aménagement (cf. chapitre IV). L'équité territoriale est utilisée ici au sens de principe d'aménagement à plusieurs échelles permettant de corriger des situations marquées d'injustice spatiale.

³ CGET, 2018, *Rapport sur la cohésion des territoires*, 44 p.

La notion de développement local sera également mobilisée puisqu'elle est au centre du programme Petites Villes de Demain qui se comprend dans les mots employés par Jacqueline Gourault ministre de la cohésion des territoires qui le qualifie comme « *un programme cousu main* ». On utilisera ici, la définition de René Souchon « *le développement local est une démarche intersectorielle, s'appuyant sur l'épaisseur culturelle du territoire, sur ses ressources et sur ses solidarités locales afin de consolider les activités existantes* ».

Pour répondre à cette problématique, cinq terrains laboratoires bénéficiaires du programme ont été étudiés. Il s'agit des communes suivantes : Cambremer (1 346 habitants), Orbec (1 988 habitants), Livarot Pays d'Auge (6 254 habitants), Saint-Pierre en Auge (7 503 habitants) et Mézidon Vallée d'Auge (9 607 habitants). Ces communes et plus particulièrement leurs bourgs vont être traités comme des objets géographiques qui sont le support de ce travail de recherche. Les raisons de ces terrains d'études sont multiples. D'abord, ils s'inscrivent dans des contextes différents. Certaines ont des signes de dévitalisation qui semblent plus avancés que les autres. Puis, les cinq territoires étant membres de la Communauté d'Agglomération Lisieux-Normandie, nous allons aborder la cohésion territoriale à l'échelle intercommunale. Enfin, l'étude portera également sur des communes non-bénéficiaires de PVD membres de la communauté d'agglomération notamment Moyaux, Valorbiquet et Merry Bissières en Auge. Il s'agit donc au final, de comprendre si la promotion de cinq petites villes au sein de l'intercommunalité peut avoir des conséquences en matière de cohésion territoriale à l'échelle d'un Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI).

État de l'art

Ce travail s'intègre dans le courant de la géographie sociale. En effet, nous allons nous intéresser aux acteurs, à leurs relations et aux conséquences qu'ils peuvent avoir sur différents territoires. On ajoute que ce travail s'inscrit aussi dans le courant de la géographie rurale en traitant d'espaces relativement peu étudiés sous l'angle du développement : les bourgs et les petites villes de moins de 20 000 habitants. Ce sujet comme beaucoup en géographie est par conséquent pluridisciplinaire ; il mobilise en effet des notions de sociologie et d'économie en particulier.

Ce travail de recherche va donc traiter d'un programme récent de développement local dans un contexte rural. Il s'inscrit donc dans la longue lignée d'écrits de géographes s'intéressant au développement et à l'aménagement à grande échelle. L'espace est donc vu ici comme support des processus dans une vision sociale de la géographie. Il présente l'intérêt de traiter d'un programme dont peu de travaux ont été réalisés du fait de sa récente mise en place. Cependant, de nombreux chercheurs ont travaillé sur ces notions de développement local ainsi que sur le rôle de bourgs ruraux exerçant des fonctions de centralité. Leurs travaux paraissent tout à fait intéressants pour en asseoir les fondations de ce travail et apporter des résultats originaux.

L'aménagement du territoire selon Armand Frémont, c'est « *l'ensemble des actions publiques qui tendent à assurer sur le territoire une bonne répartition des hommes et des activités, en évitant les déséquilibres trop marqués* ». Au regard de ce souci de répartition équilibrée sur le territoire national. De nombreux programmes de développement rural ont été mis en place depuis les années 1950. Ils étaient vus comme la réalisation d'un idéal républicain d'égalité des territoires (cf. chapitre I). Cependant, les travaux de Philippe Estèbe⁴ expriment l'idée que cette égalité des territoires est un mythe. Selon lui, « *l'égalité des territoires est, dans l'imaginaire républicain, la version géographique de l'égalité politique et sociale* ». Dans ces travaux, il a également démontré que les inégalités territoriales ne s'expriment pas seulement entre grandes et petites communes, mais que dans chaque strate des écarts importants existent. C'est en partie ce que nous allons essayer de démontrer au cours de ce travail de recherche.

Philippe Estèbe met aussi en lumière les injonctions contradictoires développées par l'État. D'un côté une logique républicaine objectivant l'égalité des territoires de l'autre, le processus de métropolisation notamment depuis la loi MAPTAM de 2014 qui assiste les métropoles déjà dominatrices que l'on continue de promouvoir comme moteur de croissance en vue d'un hypothétique ruissellement sur les espaces périphériques. La notion d'équité territoriale dans ce travail de recherche sera d'ailleurs préférée à celle d'égalité des territoires. Un modèle christallérien de l'organisation de l'espace se met donc en place via une hiérarchisation de l'espace suivant la taille et les fonctions des centres. Ces processus de polarisation et de

⁴ Estèbe P., 2019, *L'égalité des territoires une passion française*, 88 p.

périurbanisation semblent renforcer la théorie des lieux centraux basée sur l'armature territoriale des centralités.

Plutôt que de parler d'aménagement rural, Pierre Brunet lui préfère le « *réaménagement rural* ». Nous préférons parler de développement local plus adapté au contexte de cette recherche. Ce développement local est entériné depuis les lois Defferre de 1982 et 1983 dites de décentralisation, mais également par une territorialisation progressive des politiques publiques.

Comment en évoquant la notion de développement local ne pas évoquer les travaux de Bernard Kayser (1990)⁵. Selon lui, « *le développement local ne peut fonctionner sans interventions extérieures, mais il ne peut démarrer et se poursuivre sans volonté et initiative locale* ». Ces travaux montrent, le besoin des territoires à l'échelle locale ; plus particulièrement dans les espaces ruraux le besoin d'intervention extérieure. Dès lors, la dépendance des territoires ruraux à l'action publique dans le cadre du développement paraît évidente. Pour Stéphane Blancard⁶ « *Les politiques publiques d'après-guerre étaient mues par un objectif politique d'égalité des territoires en matière de reconstruction économique et, surtout, de mise en place d'un État social. La ville de 2 000 habitants, bien souvent chef-lieu de canton, était l'échelon de base devant permettre le bon développement du pays* ». On remarque que c'est toujours le cas aujourd'hui. L'importance portée à la petite ville ou au bourg est toujours centrale comme échelon de base des politiques de développement local.

L'équipement de ces espaces représente également un enjeu. Romain Pasquier⁷ l'écrit ainsi :

« *La notion d'équipement du territoire est doublement située. Idéologiquement, elle constitue le socle d'un keynésianisme spatial qui place l'État en général, et le ministère de l'Équipement en particulier, en grand organisateur des politiques d'aménagement du territoire. À partir des années 1980, progressivement, la question de l'équipement du territoire va être supplantée par celle du développement local* ».

Certains comme Claude Servolin 1991 parlent même « *d'État providence* ». Malgré les différentes aides et projets qui ont été mis en place (FISAC, LEADER...), le maillage dense de petits commerces et de services dans les bourgs ruraux n'a cessé de s'éroder.

⁵ Kayser B., 1990, *La renaissance rurale : sociologie des campagnes du monde occidental*, 478 p.

⁶ Blancard S., Détang-Dessendre C., Renahy N., 2016, *Campagnes contemporaines : enjeux économiques et sociaux des espaces ruraux*, 168 p.

⁷ Pasquier R., Guigner S., Cole A., 2012, *Dictionnaire des politiques territoriales*, 592 p.

On peut également mobiliser l'exemple de l'Appel à Manifestation d'Intérêt centre bourg de 2014 et plus récemment Petites Villes de Demain, sujet de ce travail de recherche. Tous ces programmes expriment l'inquiétude de la continuité des commerces et services publics en milieu rural soulevée par de nombreux géographes au regard de l'équité territoriale. Dès les années 1980, on retrouve l'idée du développement local via le slogan « *vivre, travailler et décider au pays* ». Il a soulevé le rôle de l'État dans sa politique d'aménagement et a encouragé la mise en valeur des forces et des ressources locales. Plus récemment, le mouvement des gilets jaunes a relancé ces questions d'inégalités entre les territoires ruraux et urbains notamment autour de l'offre de services publics et des mobilités. Ces mouvements illustrent le sentiment d'être des habitants de « *seconde zone* » et parfois même le sentiment d'abandon.

Nombreux sont ceux qui ont montré qu'un programme unique et universel à l'échelle nationale de développement rural n'était pas possible. En effet, comme le souligne Bernard Kayser, cette politique se révèle « *inadaptée face à la diversité des situations* » il préconise donc de laisser au niveau régional la plus grande souplesse d'adaptation. Cette idée amène à une volonté de développement local construit sur le terrain par la gouvernance locale. René Souchon ministre délégué de l'agriculture en 1985, parle du développement local comme « *la mise en place d'une démarche intersectorielle s'appuyant sur l'épaisseur culturelle du territoire, sur ses ressources et sur les solidarités locales afin de consolider les activités existantes et de créer une dynamique interne* ». De son côté, Xavier Greffe le définit comme « *processus de diversification et d'enrichissement des activités économiques et sociales sur un territoire à partir de la mobilisation et de la coordination de ses ressources et ses énergies* »⁸. Ces propos sont d'ailleurs dans la continuité du rapport Guichard 1986 selon lequel le développement rural devait trouver son ressort dans la différence. Cependant il convient de souligner que la notion de développement local disparaît progressivement au profit de développement territorial Bernard Pecqueur en fait le constat, « *Mon petit livre, intitulé Le développement local publié pour la première fois en 1989, aurait certainement aujourd'hui pour titre Le développement territorial* ».

⁸ Greffe X., 2005, *La décentralisation*, 128 p.

La décentralisation ainsi que les plans de développement notamment le septième (1976-1980) qui confie aux collectivités locales l'aménagement rural et le neuvième (1984-1989) qui officialise le terme de développement local ont abouti à la territorialisation des politiques publiques. Ici, les institutions se placent dans un objectif d'efficacité des politiques publiques ce qui pose encore des questions de nos jours. Car cela engendre une candidature au programme par politique de guichet en proposant des appels à projet.

L'aménagement du territoire à l'échelle nationale comme il était pensé après-guerre n'est plus dorénavant, on parle d'aménagement des territoires. Actuellement, l'objectif de l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires est donc d'aider les collectivités territoriales à développer des projets de territoire, ce qui est évidemment le cas pour le programme Petites Villes de Demain. Nous sommes donc dans le cadre du triptyque territoire, contrat, projet. Cependant, cette méthode suppose la présence dans chaque territoire d'une ingénierie territoriale présente et performante pour répondre à ces appels à projet par le montage de dossiers de plus en plus complexes. C'est un des questionnements qui va être développé durant ce travail de recherche.

Dès lors, il convient de mobiliser la notion d'attractivité et par conséquent la compétitivité entre territoires. Selon Anne Le Roy⁹, l'attractivité peut être définie comme « *la capacité d'un territoire à attirer des entreprises et des hommes* ». L'aménagement dans la vision républicaine a pour objectif d'assurer l'égalité des chances. Cependant, avec l'essor de l'appel à projet, la compétitivité s'est installée dans le développement local. Selon Marcel Jollivet, « *Les communes rurales sont conduites à s'opposer entre elles et à s'entre-dévorer pour survivre* ». Comment dès lors assurer la cohésion territoriale ?

Les travaux de Martin Vanier¹⁰ sur l'interterritorialité prennent alors tout leur sens. Pour lui, la compétitivité devient néfaste à partir du moment où elle sape les synergies positives entre territoires. Pour lui, « *la compétitivité, à partir du moment où elle devient le voir du territoire tout entier, dresse les pouvoirs locaux les uns contre les autres, bien plus souvent qu'elle ne les conduit à des coopérations* ». Ces programmes, fonctionnant à l'échelle locale par appel à projet, pourraient donc participer à déstabiliser la cohésion territoriale.

⁹ Le Roy A., Ottaviani F., 2011, *Développer de nouveaux indicateurs de richesse afin de repenser l'attractivité territoriale ?*, Colloque « Territoires, emploi et politiques publiques », 22 p.

¹⁰ Vanier M., 2008, *Le pouvoir des territoires, essai sur l'interterritorialité*, 160 p.

Il reste encore un objet dont nous n'avons pas encore traité dans cet état de l'art. Il s'agit du bourg/petite ville. Robert Desmarais¹¹ définit la petite ville comme comptabilisant entre 2 500 et 20 000 habitants et possédant une vaste zone d'influence sur l'espace rural alentour. On peut également s'appuyer sur les travaux de Valérie Jousseume et Magali Talandier, pour qui, les bourgs ruraux sont essentiels dans l'accessibilité aux services, aux soins et aux commerces dans un espace peu dense. Selon leurs travaux, les bourgs et villages ont une population inférieure à 3 500 habitants ce qui ne recoupe pas exactement les études de Robert Desmarais mais ils sont néanmoins d'accord sur le fait que la limite supérieure de la petite ville est de 20 000 habitants.

Pour Valérie Jousseume et Magali Talandier¹², le rôle joué par les équipements, commerces et services de ces petites centralités qui forment des nœuds de mobilité participerait au développement local : « *Le développement économique d'un territoire dépend de sa capacité à capter des flux de revenus, tout autant qu'à créer de la richesse [...] le bourg centre est un pôle de commerce alimentaire et de services aux personnes, son rayonnement à tendance à se réduire aux communes limitrophes* ».

Selon leurs travaux, il paraît essentiel de combiner différents types d'économie (résidentielle, présente, productive). Certes, des espaces ruraux misant sur l'essor démographique avec la construction de pavillons en périphérie accordant tous les moyens sur l'économie résidentielle. Beaucoup, sont aujourd'hui des communes dortoirs dont le bourg ne bénéficie pas de l'apport démographique. Dans ses récents travaux, Quentin Brouard Sala¹³ démontre que ces méthodes de peuplement posent aujourd'hui des questions sur la vacance structurelle des logements dans les bourgs. En effet, nombre de bourgs ruraux comptent aujourd'hui une part importante de logements vacants. De nombreux logements situés au-dessus des commerces et en état de délabrement restent désespérément vides d'occupants ce qui engendre un problème d'image. Ainsi, ces bourgs renvoient une image répulsive que les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (Renouvellement Urbain) tentent de résoudre.

¹¹ Desmarais R., 1984, *Considération sur les notions de petite ville et de ville*, 10 p.

¹² Talandier M., Jousseume V., 2013, *Les équipements du quotidien en France : un facteur d'attractivité résidentielle et de développement pour les territoires ?*, 17 p.

¹³ Brouard Sala Q., 2021, *Déclin et attractivité des bourgs et des petites villes dans les espaces ruraux de Galice, de Normandie et du Sud-Ouest de l'Angleterre*, HAL thèses, 538 p.

Valérie Jousseume et Magalie Talandier avouent d'elles-mêmes que peu d'études ont été menées sur des villes de niveau inférieur à 20 000 habitants. Nicole Mathieu exprime cependant leur importance : « *Montrer que petites villes et zones rurales sont dans des rapports spécifiques qui expriment précisément les problèmes du milieu rural* ». La spécificité des petites villes que ce soit dans leur rapport entre elles, mais aussi sur le territoire rural qu'elles influencent nous éclaire sur les évolutions internes aux espaces ruraux.

Sylvie Dubuc¹⁴ développe le fait que l'avenir des « *campagnes* » dépend notamment du dynamisme de ces bourgs ruraux qui, comme on l'a développé précédemment, jouent un rôle structurant : « *Le rôle des fonctions rurales est aujourd'hui au cœur du débat sur l'avenir des campagnes et le maintien de la population rurale [...] par leur dynamisme, les bourgs ruraux participent au maintien de la population mais contribuent peu au dynamisme rural tel qu'on l'observe autour des principales petites villes* ». Les bourgs ruraux polarisent d'une certaine façon la population rurale mais contribuent peu au dynamisme. C'est dans la continuité de ces analyses que le travail de recherche va tenter de comprendre si le programme Petites Villes de Demain est en capacité de répondre à cet enjeu.

Des écrits ont également été établis par des chercheurs sur l'évaluation des politiques publiques. C'est l'objectif final de ce travail de recherche. Selon Romain Pasquier, le chercheur a trois fonctions dans ce cadre. Tout d'abord, il doit éclairer et comprendre les logiques de fonctionnement de l'intervention. Il doit également permettre aux acteurs de comprendre les conséquences de leur intervention. Enfin il permet aux concepteurs de porter un jugement sur l'efficacité de la politique. Blancard *et al.* dans l'ouvrage *Campagnes contemporaines: Enjeux économiques et sociaux des espaces ruraux français* (2016) ajoutent également, que la justice suppose de se placer de ceux qu'on entend peu ou qui sont les moins dotés :

« *Pour Rawls « la justice comme équité » suppose de se placer du point de vue des plus désavantagés, et c'est souvent l'espace qui engendre des désavantages : le principe d'égalité d'accès aux services est un des éléments fondateurs de cette théorie, et il s'applique tout particulièrement aux territoires ruraux, comme le montre l'analyse de la répartition dans l'espace des commerces et services* ».

¹⁴ Dubuc S., 2004, *Dynamisme rural : l'effet des petites villes*, 16 p.

On tâchera par conséquent dans ce travail de prendre en considération les entités non bénéficiaires de ce programme afin d'étudier d'éventuelles conséquences sur les communes et sur la cohésion au sein de l'intercommunalité.

Cette réflexion se construit autour de quatre chapitres. Tout d'abord, une présentation du programme Petites Villes de Demain ainsi que le contexte de sa mise en place sont développés (chapitre I). Ce premier chapitre permet de mieux cerner l'enjeu que représente ce programme vis-à-vis des territoires ruraux ainsi que les questionnements qu'il peut faire émerger. On y développe également les processus qui depuis la seconde moitié du XX^e siècle ont fait émerger la territorialisation des politiques publiques dans un contexte de décentralisation. Le chapitre II présente les diagnostics des cinq terrains d'étude lauréats de PVD au sein de la Communauté d'Agglomération Lisieux-Normandie (CALN). Ce diagnostic issu du traitement de plusieurs bases de données permet de comprendre le contexte du programme Petites Villes de Demain. Par la suite, le chapitre III traite de la mise en place du programme sur le terrain et explicite les projets de territoire. Ce chapitre s'appuie sur des entretiens réalisés avec les élus et cheffes de projets en poste. Il permet de comprendre les leviers d'actions mobilisés dans le cadre de la revitalisation des communes. Enfin, un quatrième chapitre tend à questionner les conséquences du programme sur les plans de l'équité et de la cohésion territoriale. Il ouvre la voie à des réflexions diverses et sur les conséquences concrètes de développement de politiques fondées sur le processus d'appel à projet.

CHAPITRE I

Le programme Petites Villes de Demain : un nouvel outil d'aménagement rural

Ce premier chapitre établit une mise en contexte du programme Petites Villes de Demain vis-à-vis des politiques d'aménagement du territoire en France en partant des années 1950. Il a pour objectif de comprendre comment la France est passée de l'aménagement du territoire à l'aménagement des territoires au travers de la territorialisation des politiques publiques et du mouvement de décentralisation. Il rappelle également les objectifs et les préconisations mises en place par ce programme afin de redynamiser les petites centralités du territoire.

1.1/ Un programme dans la continuité des politiques d'assistance au développement rural

1.1.1/ Un passif dans l'assistance au développement de territoires ruraux

Avant de se concentrer sur le programme Petites Villes de Demain, il est nécessaire de recontextualiser le sujet dans les politiques de développement des espaces ruraux français. Cette est présentée rapidement dans les politiques d'aménagement du territoire d'après-guerre. En 1950, Eugène Claudius Petit la définit comme la « *recherche dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes, en fonction des ressources naturelles et des activités économiques* ». ¹

Comment définir le rural ? C'est une question qui trouve peu de consensus et qui reste sujet de débat aujourd'hui. Le problème principal vient du fait qu'il est difficile d'en construire une définition pertinente dans la durée. De plus, il a longtemps été compliqué de dissocier le monde rural du monde agricole y compris dans les politiques qui y sont dédiées. Le choix a été fait de mobiliser la définition construite par Stéphane Blancard en 2006. Elle présente l'avantage de rester relativement vague ce qui lui permet d'être applicable dans le temps. Selon lui, l'adjectif rural « *vient qualifier, un espace de production agricole (alors que l'espace rural compte aujourd'hui moins de 6 % d'exploitants parmi ses actifs), il peut aussi désigner des territoires considérés comme isolés ou « périphériques », ou bien au contraire véhiculer l'image d'un univers bucolique* ». ²

¹ Pour un plan national d'aménagement du territoire, Communication en Conseil des ministres, février 1950

² Blancard S., Détang-Dessendre C., Renahy N., 2016, *Campagnes contemporaines : enjeux économiques et sociaux des espaces ruraux*, 168 p.

Le développement rural comme préoccupation historique s'explique par la contradiction fondamentale que présente la notion de territoire. La construction d'un territoire national, nécessite l'association d'espaces fortement différenciés. L'unité nationale est donc en permanence sous le joug des processus de différenciation et parfois même d'opposition qui menacent son intégrité. Le risque sous-jacent est la fameuse « *fracture territoriale* » qui serait une conséquence d'un déséquilibre trop marqué notamment entre des espaces riches et développés face à des espaces relégués en difficultés. Ces écarts, trop marqués entre différents espaces, peuvent mettre en difficulté la cohésion du territoire à l'échelle nationale et par conséquent déstabiliser l'État.

Dans ce cadre, deux grands principes d'aménagement du territoire ont été développés en France : le principe de compensation et celui de redistribution. L'objectif de ces deux principes est d'assurer sur le territoire national une meilleure répartition des populations et des richesses, c'est d'ailleurs une des définitions contemporaines de l'aménagement du territoire.

Le principe de compensation est né à partir d'un constat, le développement fonctionne à partir de lieux privilégiés de concentration que l'on peut appeler des lieux centraux. Les décideurs doivent donc négocier pour compenser ces dynamiques qui creusent des écarts d'un point de vue du développement entre différents espaces au sein d'un même territoire. Dans ce cadre, on peut citer par exemple le FEDER³ qui vise à mobiliser des moyens pour venir en soutien à des régions de l'Union européenne présentant des retards de développement ou des difficultés. En limitant ces écarts, le FEDER participe à la cohésion économique et sociale des régions des pays membres de l'Union Européenne.

Le principe de répartition, peut être vu comme une vision jacobine de l'aménagement. Dans ce cadre, l'aménagement doit assurer une meilleure répartition spatiale du stock de richesses et d'emplois assurant l'indivisibilité de la République. Ce principe est établi via la délimitation de zones dites prioritaires méritant certaines dotations au vu de leur retard sur le reste du territoire. Une analyse géographique de l'espace doit donc être construite pour déterminer et assister les espaces les moins dotés (discrimination positive). Pour illustrer ce principe d'aménagement, on peut prendre l'exemple de la décentralisation industrielle mise en place au cours des années 1960. On l'a fait à la prise de conscience du déséquilibre que crée Paris

³ Fonds Européen de Développement Régional

par rapport au reste du territoire déjà constaté par Jean François Gravier⁴. Cette politique permet la mise en place de nombreuses usines en dehors de la région parisienne et notamment dans le nord-ouest français pour assurer une répartition plus équilibrée des bénéfices et de l'emploi industriel (installation de Renault à Blainville, Philips à Caen, Bosch à Mondeville...)

Le développement rural est donc en France, une préoccupation non pas récente mais historique. Nous allons l'illustrer par la mobilisation de quelques mesures emblématiques de ces préoccupations autour du développement rural.

Dès 1967, un décret sur la rénovation rurale est promulgué, il s'étend sur 27 % du territoire identifié comme territoire à économie rurale dominante (Poulot, 2016). Il met notamment en place des commissaires à la rénovation rurale assistés de comités consultatifs. Quatre grandes zones sont alors déterminées : l'Ouest, le Limousin, l'Auvergne et la Montagne. Soutenu par le Fonds de Rénovation Rurale, il s'agit de développer toutes les activités productives dans un contexte d'industrialisation. Cette mesure coïncide avec la création des Parcs Naturels Régionaux qui sont dès lors conçus comme des outils d'aménagement et de revitalisation des espaces ruraux. L'idée avec la mise en place des PNR est de contribuer au développement économique et social de ces espaces.

En 1975, sont mis en place les contrats de pays dans le cadre d'une convention entre l'État et les collectivités locales. C'est au cours de cette période que l'on peut commencer à réellement parler de développement local. Ces contrats de pays poursuivent trois objectifs principaux : lutter contre le dépeuplement rural, rechercher des solutions adaptées aux caractéristiques locales et renforcer les acteurs locaux ainsi que leurs solidarités.

Un an plus tard, en 1976, est mise en place l'Aide Spéciale Rurale. Celle-ci est réservée à 300 cantons de très faible densité et subissant un processus de dépopulation. On y favorise donc fortement l'investissement pour relancer l'économie et l'emploi local.

⁴ Gravier J-F., 1947, *Paris et le désert Français*, 314 p.

Le Fond Interministériel de Développement et d'Aménagement Rural est acté en 1979. Il est destiné à soutenir la diversification des activités dans les espaces ruraux en difficultés d'un point de vue économique et démographique. D'une relative souplesse, il permet le financement de toute mesure permettant le développement de l'emploi, de l'économie ou la valorisation de ressources locales.

En 1994, sont définis les Territoires Ruraux de Développement Prioritaire qui déterminent les zones éligibles à plusieurs avantages pour les redynamiser. On y met en place des avantages fiscaux pour pousser l'installation d'entreprises, mais également différentes mesures pour soutenir le marché immobilier local.

La Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT) est mise en place en Février 1995. Elle crée les Zones de Revitalisation Rurale (ZRR) qui encore une fois au travers de mesures fiscales et sociales visent à assister le développement d'espaces ruraux. Une fois de plus, on assiste à une volonté de l'État de concentrer des fonds et des mesures sur des espaces identifiés et délimités par discrimination positive afin de limiter les écarts de développement. En effet, deux critères sont retenus pour classer une ZRR, il s'agit de la densité de population qui doit être inférieure ou égale à la médiane des densités par intercommunalité. Le second critère est économique, le revenu fiscal par ménage doit être inférieur ou égal à la médiane des revenus fiscaux médians.

En 2000, le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER) s'inscrit comme le second pilier de la Politique Agricole Commune. Trois priorités sont établies pour la période 2007 à 2013 : développer la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers, préserver l'environnement et le paysage et améliorer la qualité de vie dans les zones rurales en encourageant la diversification de l'économie. Pour cela, le fonds bénéficie de 20 % des fonds alloués à la PAC soit 96 milliards d'euros. Ce fonds est toujours en vigueur actuellement pour une période courant de 2021 à 2027.

Pour encourager l'innovation en milieu rural, l'État met en place en 2005 à la suite des pôles de compétitivité, les Pôles d'Excellence Rurale. Sur le territoire, 379 labels ont été attribués dès 2006. Ces pôles se basent sur la coopération entre collectivités locales et entreprises privées présentes sur le territoire. Le financement de ces PER se construit sur la mise en place d'un projet local qui doit permettre une mise en valeur et d'importantes retombées locales.

Comme nous avons pu le constater, nombreux ont été les programmes et les mesures mises en place afin d'assurer un développement des espaces ruraux sur le territoire français. Monique Poulot écrit à ce sujet :

*« On constate d'ailleurs que ce sont souvent les mêmes territoires qui ont émergé aux différents dispositifs, certains ne parvenant pas à monter des dossiers, donc à capter les financements [...] enfin les projets industriels, menés aujourd'hui au nom de l'excellence rurale et de la compétition des territoires, paraissent parfois bien éloignés des enjeux de revitalisation rurale qui demeure une des problématiques majeures de ces espaces ».*⁵

Les exemples développés précédemment illustrent que des années 1950 aux années 1980, l'État joue un rôle moteur pour l'aménagement du territoire en France. Après les reconstructions de l'Après-guerre, un premier impératif apparaît : remettre de l'ordre dans le territoire national. Pour agir, on mise tout d'abord sur le Ministère de la reconstruction puis en 1963, Olivier Guichard est placé à la tête de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR). Des années 1950 aux années 1970, on parle « *d'État modernisateur* ». En effet, par la création de la DATAR l'État se dote d'un levier directement en lien avec les plus hautes institutions du pays pour l'aménagement du territoire et la décision de grands plans – projets.

Il faut tout d'abord mentionner ce qu'on pourrait intituler « *le socle keynésien de l'État* ». En effet, l'État tient un rôle indispensable dans le maintien de l'équilibre du territoire national. L'action de l'État doit pouvoir corriger les déséquilibres et les inégalités du marché. Cela se traduit par l'idée que les grandes infrastructures à la charge de l'État sont indispensables, on pense notamment aux aéroports et aux autoroutes (A8 dès 1955). On observe au cours de cette période un État volontariste qui met en place des programmes nationaux ambitieux pour le développement des espaces ruraux en difficulté comme vu précédemment.

L'État possède en ce temps, le monopole du savoir et de l'expertise (Lacour 2005). On peut donc dire qu'au cours de cette période de grands bouleversements, c'est à Paris que l'on repense le territoire national. De plus, après la nationalisation de nombreuses entreprises suite au Second conflit mondial, l'État dispose d'une manne financière pour ne pas dire du monopole des fonds. Il peut donc mener des politiques ambitieuses en termes d'aménagement et de développement. À cela s'ajoute que c'est également l'État qui régit les

⁵ Poulot M., 2016, *Aménagement du territoire, politiques industrielles et milieu rural*, 119 p.

réglementations notamment en matière d'urbanisme et d'infrastructures. Pendant cette période, l'État rédige les règles de son propre jeu.

Pour illustrer l'hégémonie de l'État dans l'aménagement du territoire, plusieurs exemples emblématiques sont rappelés. La création de métropoles d'équilibre suite au rapport Hautreux et Rochefort de 1963 permet à la DATAR d'identifier huit villes désignées dès 1964 comme « *métropoles d'équilibre* ». Cette décision fait suite aux travaux qui montrent le déséquilibre entre Paris et le reste de la France, la macrocéphalie parisienne selon Gravier 1947 : le poids de Paris qui déséquilibre le reste du pays, on décide de décentraliser les activités. On cherche donc un nouvel équilibre au sein du réseau urbain. L'État veut doter ces métropoles d'équilibre, d'aire d'influence ainsi que de fonction de commandement afin de doter le pays de nouveaux centres supérieurs de l'armature urbaine.

Il convient également de rappeler la création des villes nouvelles : l'ambition est de rééquilibrer la croissance parisienne en fixant la population en périphérie de la ville centre ; La crainte résidant dans l'hypertrophie de la capitale. L'État décide donc de construire des villes ex-nihilo pour rompre avec le radioconcentrisme au profit du polycentrisme. On assiste dès lors à une restructuration de l'agglomération parisienne. Il s'agit d'un des programmes les plus ambitieux de l'aménagement en France, avec la construction des villes de Cergy, Marne la Vallée, Saint Quentin en Yvelines...

Au cours des années 1970, on assiste à un tournant, c'est la période des crises. On passe de l'État qui aménage et qui veut rééquilibrer le territoire avec une ambition de développement rural à un désengagement progressif qui laisse place aux niveaux inférieurs de la hiérarchie. C'est ce que l'on appelle, la territorialisation des politiques publiques, l'État n'aménage plus à l'échelle du territoire national, mais à une échelle plus localisée par des projets locaux.

1.1.2/ Contractualisation et territorialisation de l'aménagement des territoires

L'année 1974 marque un retournement. Plusieurs critères peuvent en témoigner : tout d'abord le part de l'emploi industriel dans l'emploi total chute de 26 à 22 % entre 1975 et 1981. À cela s'ajoute le premier choc pétrolier de 1973 qui aboutit à une augmentation massive du prix du pétrole. Ce que Servolin appelait « *l'État providence* » entre en crise.

L'intervention de l'État sur le plan de l'aménagement du territoire est dès lors qualifiée d'État « *pompier* » notamment pour éponger le chômage qui augmente dans certaines régions par exemple le plan acier en Lorraine en 1978. Les écarts importants entre différentes régions européennes poussent la Communauté Économique Européenne à construire une vraie politique en faveur de la cohésion économique et sociale du territoire européen. Dès lors, l'État n'est plus en mesure de financer des grands projets d'aménagement du territoire comme il le faisait durant les décennies précédentes. Pour continuer l'aménagement du territoire et le développement, des lois de décentralisation sont adoptées. Elles marquent un tournant.

Le sixième plan qui prend place de 1971 à 1975 permet de passer de la planification nationale à une planification régionalisée. Il permet aux régions qui ne sont pas encore reconnues comme collectivités locales d'être entendues par l'État qui prend dès lors considération de leurs besoins et de leurs priorités. On assiste donc à de nouvelles relations entre l'État et l'espace dit local. Le septième plan de 1976 à 1980, laisse davantage d'initiatives à la région et avance progressivement vers la contractualisation. Élu en 1981, François Mitterrand et son Premier ministre Gaston Deferre mettent en place les lois dites de décentralisation qui vont bouleverser la place de l'État dans la société. La pratique multiséculaire de centralisation à la française prend donc fin au début des années 1980.

Cette décentralisation va se construire en trois étapes (Jean, 2015) :

- Une phase institutionnelle avec la loi de décentralisation de mars 1982 qui supprime la tutelle de l'État et d'une collectivité sur une autre. Elle est révélatrice des transferts de pouvoirs entre l'État et les collectivités.
- Une étape de transfert de compétence avec les lois de 1983 et 1985 : aux départements l'action sociale ; aux régions l'aménagement du territoire, le développement économique et la formation professionnelle, et aux communes l'urbanisme.
- Une dernière étape, en 1984, s'attache au transfert financier et de personnel.

On assiste donc à un transfert des compétences de l'État vers de multiples centres locaux de décisions. Les collectivités se seraient donc émancipées progressivement de l'influence de l'État (Guérin, 2021). En effet, ce mouvement de décentralisation s'est accompagné d'un mouvement de déconcentration. Ce dernier a permis à l'État de se repositionner au plus près des concitoyens et de renforcer sa présence sur le territoire national au travers des services déconcentrés (Guérin, 2021).

On assiste donc progressivement à l'émergence de l'aménagement par le développement local et territorial. Cependant, il convient d'ajouter que l'État se maintient dans ce système politico-administratif, mais à une échelle plus locale.

Un courant idéologique va se mettre en place. Il est structuré sous la notion de développement local et prône des valeurs de solidarités et de synergies entre les acteurs locaux du territoire. La démocratie participative y tient une place centrale. On passe donc progressivement d'un système d'administration local sous la tutelle de l'État centralisé à un système de gouvernance locale (Jean, 2015). On y associe généralement, la notion de développement local comme objectif au travers du développement d'un sentiment d'appartenance « *la ressource territoriale ne préexiste pas au territoire, mais se construit avec et dans le territoire* ». ⁶

La gouvernance peut dès lors être définie comme « processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement ». ⁷ Cette notion de gouvernance repositionne donc l'État comme un acteur parmi d'autres engage une interdépendance entre tous les acteurs de ce système de gouvernance. La gouvernance va progressivement prendre la forme d'une gouvernance territoriale renvoyant à la notion de développement local. Cette notion de gouvernance territoriale se voit entérinée par les Loi Pasqua de 1995 et la Loi Voynet de 1999.

⁶ Pecqueur B., Colletis G., 2018, *Révélation des ressources spécifiques territoriales et inégalités de développement*, Revue d'économie régionale et urbaine, p. 993-1011.

⁷ Barbier R., Hamman P., 2021, *La Fabrique contemporaine des territoires*, 71 p.

Généralement, trois sens peuvent être construits à partir de la notion de développement local, il peut être défini comme synonyme de l'aménagement du territoire, c'est la version la plus positive et la plus prisée. Le deuxième sens est le développement local comme vision technique via son financement et sa mise en œuvre. Enfin, il peut être défini comme ultime solution proposée à des espaces en grandes difficultés. À partir des années 1990, cette notion de développement local est remplacée par celle de développement territorial.

À partir des notions précédemment mentionnées, se développe le fameux triptyque, « *un territoire, un projet, un contrat* ». Cela passe par l'identification d'un territoire cohérent, le portage par une structure publique et une élaboration participative avec les forces vives du territoire pour mettre en place une vision intersectorielle de l'aménagement. À partir de ce moment, « il n'y a donc pas de territoire condamné, mais des territoires sans projet ».⁸ Chaque territoire peut dès lors, en mobilisant ses forces vives construire son projet de territoire et le mettre en œuvre via des financements rendus possibles par la contractualisation des politiques publiques. Dès lors, l'État prend le rôle de facilitateur, mais plus d'initiateur. C'est une politique de guichet qui se développe pour l'aménagement des territoires français.

« *La nouvelle politique d'aménagement et de développement du territoire vient ainsi épauler les lois nouvelles sur la décentralisation pour contribuer à donner leur chance à tous les territoires* ».⁹ C'est dans ce contexte, que des petites centralités vont construire des projets de revitalisation afin de sauvegarder leur position et les services qu'elles proposent.

1.2/ La redynamisation de territoires ruraux en position de centralité

1.2.1/ Les critères de dévitalisation (perte de population, vacance...)

Le premier critère de dévitalisation retenu ici est la perte de dynamique démographique. On peut tout d'abord mentionner le vieillissement de la population en milieu rural. En effet, les personnes de plus de 60 ans sont surreprésentées dans les espaces ruraux. Elles représentent près d'un tiers de la population rurale éloignée des pôles (Blancard, 2016).

⁸ DATAR, 2005, *40 ans d'aménagement du territoire*, 63 p.

⁹ Pierre Mirabaud, 2005, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

En plus de ce phénomène de vieillissement de la population en milieu rural, on assiste à une perte de population pour certains de ces espaces. Comme l'écrit Bernard Kayser en 1997 « *parmi les 4 000 villages de moins de 1 000 habitants, nombreux sont ceux qui risquent d'être rayés de la carte* ». ¹⁰ On observe donc trois types de communes rurales sur le plan démographique : celles isolées qui ont tendance à voir chuter leur démographie, celles qui réussissent à se maintenir et celles bien situées, attractives notamment en milieu périurbain qui voient leur population croître. Cette « renaissance rurale » d'un point de vue démographique serait donc spatialement sélective (Kayser, 1997). Dans sa typologie, Bernard Kayser montre que plus de la moitié des communes rurales isolées et des pôles ruraux connaissent encore un déclin démographique.

Dans leurs travaux, Gourdon et al. ¹¹ illustrent le fait que les petites villes sont surreprésentées dans les situations de décroissance démographique. Dans cette analyse, on peut également prendre en considération le phénomène de métropolisation qui entraîne la polarisation des individus, des emplois et des richesses en certains lieux du territoire (métropoles et grandes villes). Ce processus peut engendrer la perte de population de l'espace rural. En effet, les dynamiques de concentration et la mise en avant des grandes villes comme « moteur de la croissance » laissent des espaces ruraux en déclin sur le plan démographique.

La perte de population des petites communes en milieu rural peut également entraîner la fermeture de commerces et de services. C'est un autre critère à prendre en considération dans le cadre de la dévitalisation de certains espaces ruraux.

Depuis une trentaine d'années, on assiste à une diminution de l'offre en commerces et services publics, alors même qu'ils constituent un enjeu social et territorial extrêmement important. Cette diminution est spatialement différenciée et discrimine les territoires au sein des espaces périurbains et ruraux (Blancard, 2016).

¹⁰ Kayser B., 2016, *Des installations pour l'équilibre des territoires*, 194 p.

¹¹ Gourdon P., Bretagnolle A., Guérois M., Pavard A., 2019, *Des petites villes davantage touchées par la décroissance ?*, 26 p.

Il y a donc suite au déploiement de services publics une phase de repli en cours. Ces fermetures de commerces et de services en milieu rural sont régulièrement dénoncées, et le cas des écoles est tout particulièrement emblématique. Régulièrement, on peut entendre que lorsqu'une école ferme, c'est toute la vie communale qui s'écroule. Le maillage dense de petits commerces s'est érodé avec le temps, « *les activités commerciales sont vues comme vecteurs de vitalité de l'espace rural* ». ¹² On peut également mentionner la mise en place de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) durant le mandat Sarkozy (2007 – 2012). Elle a pour objectif de réduire les dépenses publiques. C'est une logique d'optimisation et de rationalité qui se met en place contrairement aux traditionnelles questions d'accessibilité aux populations.

C'est cette offre, qui lorsqu'elle s'érode et parfois même disparaît, fait ressentir aux populations un sentiment d'abandon. Nicole Mathieu résume bien la situation : « *la petite ville du milieu rural est en situation de double dépendance (en amont et en aval) pour le maintien, l'acquisition ou la promotion de ses équipements et services* ». ¹³ En effet, les petites villes sont dépendantes de leur milieu notamment au vu de la fréquentation, mais également des centres de décision.

La vision d'une organisation rationnelle des services publics hiérarchisés à partir des capitales régionales est extrêmement mal perçue (Laborie, 2015). Pour autant, le maillage en commerces et services de proximité a été maintes fois érigé en priorité. Dans un contexte de crises, de réduction des dépenses et de rationalisation se fait ressentir comme une suppression des services publics en milieu rural. Dans les années 1990, Valérie Jousseau écrit déjà que « *l'offre de commerces et de services aux populations rurales est une fonction essentielle, sinon fondatrice, du bourg centre* ».

À cela s'ajoutent des évolutions très différenciées. Ce n'est pas nécessairement la taille, ou la position géographique qui influent sur cette offre et sa diminution, mais les profils socio-économiques. En effet, d'après Laborie, ce sont les petites villes dites industrielles et davantage encore celles au sein d'un bassin industriel qui sont et seront les plus fragilisées par ces fermetures de commerces et de services de proximité.

¹² Rieutort L, Madeline P., Delfosse C., 2018, *Quelles géographies de la France rurale ?*, p. 7-30

¹³ Mathieu N., 1972, *Le rôle des petites villes en milieu rural*, p. 287-294

« L'avenir dira si cette amputation de bases essentielles de la centralité des petites villes préfigure l'élaboration d'une nouvelle organisation de l'armature urbaine en déplaçant le premier niveau de centralité à l'échelon de la ville moyenne. »

Cette citation de Jean-Paul Laborie exprime parfaitement les enjeux que représentent les commerces et services de l'État au sein des petits pôles en milieu rural. Il en va du maintien de l'accessibilité pour toute une partie de la population française de maintenir leur présence à un niveau de hiérarchie urbaine raisonnable surtout dans le cadre d'espace ou comme montré précédemment la population est vieillissante et parfois faiblement mobile que l'on pourrait qualifier de « captifs ».

La perte d'habitants ainsi que la fermeture de services et de commerces a d'importantes conséquences sur les petites centralités notamment pour la vacance du logement. Comment attirer des populations dans un espace qui paraît dévitalisé, ou les devantures autrefois pleines de vie laissent place à des volets clos ?

Il convient tout d'abord de définir la notion de vacance. L'INSEE définit un logement comme vacant « lorsqu'il n'est utilisé tout ou partie de l'année, ni comme résidence principale, ni comme résidence secondaire ou pour des séjours temporaires ».

Un consensus est établi pour dire qu'un taux de vacance optimal pour le fonctionnement du marché immobilier doit être compris entre 6 et 8 %. Si ce taux est inférieur, il y a une forte pression sur le marché immobilier local, cela peut être le cas notamment sur des espaces extrêmement attractifs. En revanche, si ce taux dépasse les 8 %, cela peut indiquer plusieurs problèmes sur le marché immobilier.

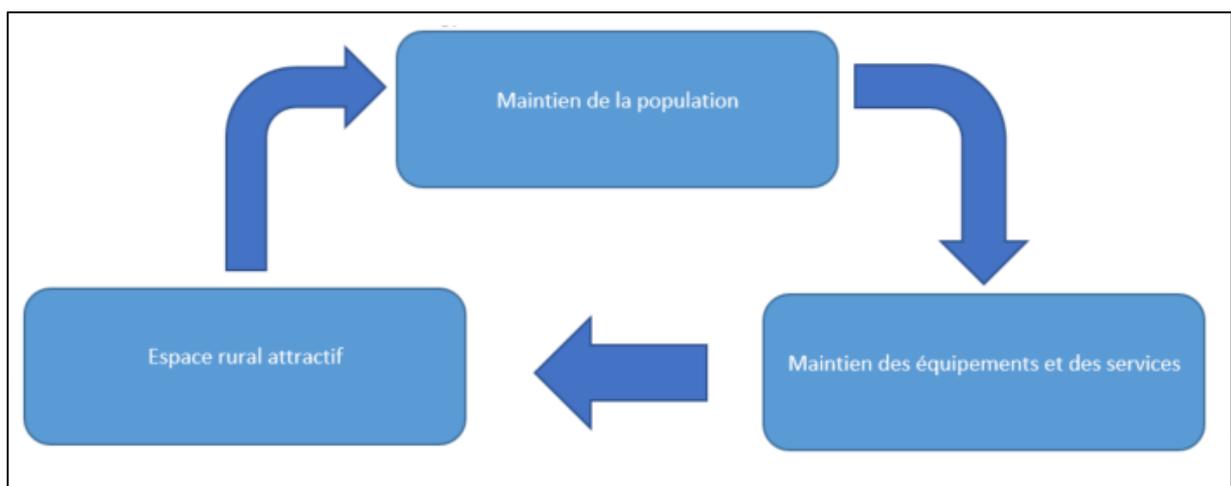
Il existe deux grands types de vacance (Brouard Sala, 2015) :

- La vacance conjoncturelle : c'est une vacance inférieure à six mois, on l'observe fréquemment lors d'un changement de propriétaire du bien.
- La vacance structurelle : c'est une vacance qui peut durer de plus de six mois à plusieurs années. On l'observe notamment pour des biens hors marchés pour des raisons de travaux ou de désintérêt. On retrouve également au sein de cette catégorie une vacance structurelle appelée vacance d'obsolescence qui est supérieure à trois années par inadaptation du bâti.

La vacance structurelle est un problème de fond en France et notamment dans les bourgs et les petites villes qui subissent une forte déprise des logements anciens et de certains commerces de proximité. Cette vacance fait beaucoup parler, car des logements restent inoccupés alors que des personnes en grandes difficultés sont à la rue. La vacance de logement et la vacance commerciale sont deux indicateurs qui peuvent être mobilisés pour déterminer la dévitalisation d'une petite centralité. Les centralités les plus touchées par ce phénomène sont celles qui ont misé sur l'économie résidentielle (Jousseau, Talendier, 2013). Le départ de population a entraîné la fermeture des commerces et des services et par conséquent les taux de vacance commerciale et de logement sont devenus extrêmement importants. Ces phénomènes de vacance en plus d'être un problème de fond sont de véritables marqueurs du territoire. On peut se questionner sur l'image que renvoie une petite ville où les immeubles sont dégradés comme à l'abandon et où les commerces restent volets clos.

Pour mettre un terme à ce processus de dévitalisation, les collectivités mettent en place des projets de territoire. Ces projets ont pour objectif de mettre fin au départ de population et de maintenir les commerces et services limitant par la même occasion le développement de la vacance.

Figure 1 : Schéma de synthèse du cercle vertueux de la vitalité



1.2.2/ Le projet de territoire, un instrument majeur

Dans le cadre de Petites Villes de Demain, les communes bénéficiaires sont amenées à construire un projet de territoire. Mais revenons sur cet instrument qui est devenu incontournable en matière de développement territorial.

Le projet de territoire devenue, en France un instrument majeur de l'action publique. Créé par la loi Voynet de 1999, il exprime la volonté d'adaptabilité de mise en œuvre de l'aménagement sur le territoire. De plus, il témoigne des nouveaux rapports entre l'État et ses différents partenaires dont les collectivités locales. Le projet de territoire marque une rupture avec la planification territoriale, traditionnellement hiérarchique et descendante. Il met en place une approche stratégique de planification de l'aménagement construit par le développement territorial. Il reflète la mobilisation et les volontés de la gouvernance territoriale en matière de priorités d'action et de choix de développement.

Le projet de territoire est un document cadre qui indique suivant le contexte les objectifs à tenir ainsi que les volontés de la gouvernance pour un territoire pour une durée de plusieurs années. Il permet de donner le sens de l'action publique et sert de feuille de route. Pour sa mise en place, l'objectif est de co-construire collectivement un projet implanté localement prenant sa source dans la mobilisation des forces vives locales. « *Réaliser un projet de territoire permet aux élus, agents et habitants de mieux se connaître et de définir ensemble les perspectives à long terme* ». ¹⁴ Il se caractérise notamment par une forte adaptabilité et permet une construction sur-mesure du projet ainsi que des leviers à mobiliser pour y parvenir. C'est la promesse pour le territoire le construisant de se fabriquer une capacité de gouvernance stratégique (Zander, Barbier, 2021).

Après avoir défini le projet de territoire, nous analyserons les temporalités et les temps forts de la construction d'un projet de territoire attendu dans le cadre des communes lauréates PVD.

Pour mettre en place un projet de territoire, une étape est fondamentale et déterminante : le diagnostic de territoire. D'après la définition de la DATAR, il s'agit « *d'un état des lieux, qui recense, sur un territoire déterminé, les problèmes, les forces, les faiblesses, les*

¹⁴ Barbier R., Hamman P., 2021, *La Fabrique contemporaine des territoires*, 85 p.

attentes des personnes, les enjeux économiques, environnementaux, sociaux [...] Il fournit des explications sur l'évolution du passé et des appréciations sur l'évolution future ». Le diagnostic de territoire est donc une synthèse du territoire sur lequel va se porter le projet afin de mieux comprendre le contexte de l'action et faire en sorte que celle-ci soit le plus possible adaptée à son territoire, en quelque sorte sur-mesure. Le diagnostic n'est aucunement une fin en soi, cependant, c'est une étape fondamentale sur laquelle va pouvoir se construire le projet de territoire au vu des caractéristiques du territoire et des volontés des acteurs locaux.

Après cette étape de diagnostic, la construction du projet de territoire peut être initiée. Le projet de territoire est par définition intersectoriel. Il donne une vision large et prospective de la volonté des acteurs et de la direction à suivre. Il doit donner du sens et de la cohérence à l'action publique. L'élaboration de ce projet de territoire est régulièrement participative avec des habitants et des associations implantés sur le territoire afin de mettre en place une vision partagée. Cependant, Romain Pasquier¹⁵ tend à rappeler que cette co-construction peut aboutir à la construction de projets peu ambitieux de par la négociation entre acteurs aux intérêts divers qui oblige à faire des compromis.

Dans le cadre du programme Petites Villes de Demain, après la construction d'un projet de territoire qui a pour volonté de revitaliser la centralité, plusieurs opérations peuvent être mises en place. Parmi elles, on retrouve par exemple l'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH). C'est une convention qui se met en place entre la commune et son intercommunalité en partenariat avec l'ANAH (agence nationale de l'habitat). Par la mise en place d'une OPAH, les collectivités bénéficiaires visent à redynamiser et à réhabiliter une partie du parc immobilier du territoire. Les priorités d'actions sont notamment les logements dégradés, insalubres et la résorption de l'habitat indigne. Elle permet également de limiter les phénomènes de vacance évoqués précédemment. Après une phase de diagnostic, l'OPAH est mise en place pour une durée pouvant aller de trois à cinq ans. Avec Petites Villes de Demain et comme nous le verrons par la suite, les communes ont tendance à mobiliser plus précisément une OPAH RU (renouvellement urbain). La mise en place d'OPAH illustre bien la nouvelle donne en cours concernant l'aménagement des territoires en France, une multitude

¹⁵ Pasquier R., Guigner S., Cole A., 2020, *Dictionnaire des politiques territoriales*, 628 p.

d'acteurs qui construisent des projets qu'ils cofinancent en mobilisant des outils contractuels comme les OPAH par exemple.

Après la mise en place de ces différents processus, arrive une phase dite d'évaluation. En effet, Stéphane Blancard écrit que « *l'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier son efficacité en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre* ». Le rôle du chercheur ici est donc de comprendre le fonctionnement de l'intervention, ainsi que le jeu des acteurs afin d'alimenter les questionnements et débats sur l'utilité de l'intervention. De plus, cette phase d'évaluation permet un retour sur l'action menée pour contribuer à améliorer la pertinence et l'efficacité des prochaines politiques en les adaptant.

Un autre objectif du programme Petites Villes de Demain est la mise en place sur les territoires bénéficiaires d'une Opération de Revitalisation du Territoire (ORT), complémentaire avec la mise en place d'OPAH. Elle permet de se concentrer sur la revitalisation des centralités, mais d'une manière plus large que l'OPAH. En effet, l'ORT traite également des domaines économiques et sociaux. La période minimale de mise en place recommandée par le Ministère de la cohésion des territoires est de cinq ans. On y retrouve bien cette idée de vision prospective de l'aménagement permise par un diagnostic précis du territoire. Elle se matérialise par une convention signée entre l'intercommunalité, la ville principale et les communes volontaires. Elle est donc portée par l'intercommunalité qui, depuis plusieurs années, ne cesse de prendre de l'importance via la prise de compétences multiples notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire.

Certains se questionnent sur l'importance des moyens et des fonds alloués pour la revitalisation de petites centralités en milieu rural. Pourquoi continuer à alimenter et à dépenser des fonds pour les maintenir en place coûte que coûte ? Nous allons voir que malgré leur faible poids démographique, ces centralités sont des maillons essentiels de l'administration française et notamment sur le plan de l'accessibilité aux commerces et aux services en milieu rural.

1.2.3/ Faible poids démographique mais centralités structurantes

Nous devons déjà nous accorder sur ce que nous appelons « petites centralités ». On entend par ces petites centralités les bourgs et les petites villes. Cependant, comment définir un bourg et une petite ville ? Nombreuses sont les définitions déjà proposées par les géographes. En effet pour le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET) « *Une petite centralité est une petite commune exerçant une fonction de centralité. Toutes les communes ne sont donc pas des petites centralités. Circonscrire une petite centralité s'avère complexe car les notions de petite commune, de petite ville et de centralité font elles-mêmes l'objet de multiples définitions* ». Robert Desmarais¹⁶ admet qu'un consensus en France apparaît autour de 5 000 à 20 000 habitants pour la petite ville. Le seuil de 20 000 habitants comme frontière entre la petite ville et la ville moyenne paraît tout particulièrement cohérent à de nombreux autours dont Bernard Kayser. En effet, à partir de 20 000 habitants, ils constatent un « plafonnement » à partir duquel une agglomération possède tous les éléments constitutifs de ce qui font d'elle une ville (la ville de Lisieux par exemple). On peut également s'appuyer sur les travaux de Valérie Jousseume et Magali Talandier pour qui les bourgs ruraux sont essentiels dans l'accessibilité aux services, aux soins et aux commerces dans un espace peu dense. Selon leurs travaux, les bourgs et villages ont une population inférieure à 3 500 habitants, ce qui ne recoupe pas exactement les études de Robert Desmarais. Ils sont néanmoins d'accord sur le fait que la limite supérieure de la petite ville est de 20 000 habitants.

Le bourg quant à lui, apparaît comme élément de la hiérarchie urbaine de base du modèle christallérien à l'intersection entre le rural et l'urbain. Pour Roger Brunet il s'agit d'une « *petite agglomération qui se distingue des villages plus petits par la tenue régulière d'un marché, par des magasins et des services complémentaires* ». L'INSEE définit le bourg par un seuil de population qui serait compris entre 2 000 et 5 000 habitants. Pour Valérie Jousseume, l'appellation de bourg est mise en place pour nommer l'ensemble des chefs-lieux de communes. Entre ville et village, le bourg est donc une petite agglomération que l'on distingue par la tenue d'un marché et par des services et commerces supplémentaires que ceux présents dans le village (Brunet, 1993).

¹⁶ Desmarais R., 1984, *Considérations sur les notions de petite ville et de ville moyenne*, p. 355-364

On retiendra la définition de Christine Boisseau qui fait synthèse : « *ensemble urbain organisé autour d'un noyau traditionnel. Il dispose d'un habitat qui n'est pas exclusivement rural, d'équipements, de services et de commerces de niveau communal, dont le dynamisme et les potentialités en font généralement une polarité rurale de référence* ».

Les notions de bourgs et de petites villes étant dorénavant précisées, il est désormais possible d'analyser leur présence et leur rôle structurant sur le territoire français.

Avec la vision républicaine de l'aménagement en France, le territoire dispose d'une multitude de ces petites centralités. Elles forment ce que l'on appelle une armature urbaine complexe et unique en son genre. On peut définir cette armature urbaine comme une hiérarchisation des villes et de leurs aires d'influences au sein du territoire en fonction de différents critères comme les fonctions qu'elles exercent ou la population qu'elles polarisent par exemple. On retrouve un schéma de l'armature urbaine où la localisation des services se fait selon la hiérarchie urbaine de la capitale régionale jusqu'aux petites villes. Les métropoles sont les mieux dotées, renforcées par la loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) de 2014. Ces métropoles, dans un contexte de métropolisation, polarisent notamment les capitaux et les fonctions de responsabilités. On retrouve cependant d'autres centralités comme les centres régionaux qui sont moins importants mais bien mieux répartis sur le territoire national.

Les petites centralités que l'on entend par bourg et petites villes sont quant à elles l'échelon le plus proche des citoyens ruraux de cette hiérarchie de l'armature urbaine. De plus, les bourgs et les petites villes en milieu rural exercent une forte influence. En effet, leur zone de chalandise s'étend généralement sur un espace relativement vaste comparé à la taille de la centralité. Ces centralités constituent le dernier rempart contre la mise en place d'un territoire composé soit de grandes zones agglomérées soit d'espaces en situation de dévitalisation voire déjà en partie désertifiés.

Les petites centralités sont donc l'échelon de base de cette armature urbaine, cependant leur bonne répartition et la proximité qu'elles entretiennent avec les citoyens leur permet de jouer un rôle considérable dans l'accessibilité et la proximité des services et des commerces aux populations en milieu rural.

Renforcer les petites centralités, c'est assurer la proximité des services publics aux populations. Ces petites centralités représentent donc un enjeu essentiel d'égalité des citoyens. On ne peut que rappeler l'importance de la présence de l'État et de ses services sur tout le territoire national. Cependant, dans un contexte de métropolisation et malgré les thèses de la renaissance rurale, bon nombre de ces petites centralités continuent de se dévitaliser. La dévitalisation de ces centralités essentielles pourrait mettre en péril ce maillage historique.

Il est essentiel de rappeler que ces bourgs et petites villes exercent une influence non-négligeable illustrée par leur zone de chalandise. On définit cette zone de chalandise comme la zone d'influence géographique d'où proviennent les flux de population. On la représente schématiquement par des courbes isochrones dont le centre est la petite centralité. Avec la mise en place sur le territoire d'un système productif d'organisation, *« on est passé de l'assurance faite aux citoyens d'un accès facilité aux services publics à la volonté de favoriser l'expansion économique en assignant aux territoires et en leur permettant de développer des spécialisations économiques et notamment industrielles »*.¹⁷ De plus, comme le confirme l'étude du CESER, la présence de services publics en zone rurale n'a cessé de reculer *« cette moindre présence et ce moindre accès sont d'autant plus durement ressentis qu'ils se sont trouvés amplifiés par la réduction concomitante d'une partie des services au public, et ce, naturellement dans les territoires déjà les moins bien dotés »*.¹⁸

Comme nous l'avons vu, les petites centralités représentent un enjeu majeur d'accessibilité et de desserte des populations rurales. De plus, on a pu analyser leurs dynamiques qui laissent d'importantes inquiétudes pour l'avenir. C'est dans ce contexte que le programme Petites Villes de Demain est mis en place afin de redonner toute leur vitalité à ces petites centralités. Il convient dès lors, d'analyser les préconisations ministérielles de ce programme.

¹⁷ CESER, 2017, *Pour un aménagement du territoire plus équilibré et équitable en Normandie*, p. 29

¹⁸ CESER, 2017, *Pour un aménagement du territoire plus équilibré et équitable en Normandie*, p. 56

1.3/ Les méthodes d'action sur le terrain : préconisations ministérielles

1.3.1/ Développement de l'ingénierie territoriale pour la mise en œuvre de projets

Une des mesures phares du programme Petites Villes de Demain est le financement pour les communes bénéficiaires, d'un poste de chef de projet à hauteur de 75 %. Mais avant d'étudier plus précisément cette mesure, revenons sur la notion d'ingénierie territoriale et son importance pour faire émerger des territoires de projets.

On parle surtout d'ingénierie territoriale depuis les années 2000 dans un contexte de décentralisation. Depuis 2010, avec les réformes des collectivités, cette notion n'a cessé de prendre de l'ampleur. On peut définir cette ingénierie territoriale comme « l'ensemble des concepts, méthodes, outils et dispositifs mis à disposition des acteurs des territoires, pour accompagner la conception, la réalisation et l'évaluation des projets de territoire. Cela concerne non seulement les acteurs du développement local [...] mais aussi l'ensemble des acteurs confrontés aux enjeux du développement territorial ».¹⁹ On comprend dès lors, l'importance de l'ingénierie territoriale dans un contexte de contractualisation des politiques publiques et de forte compétitivité territoriale.

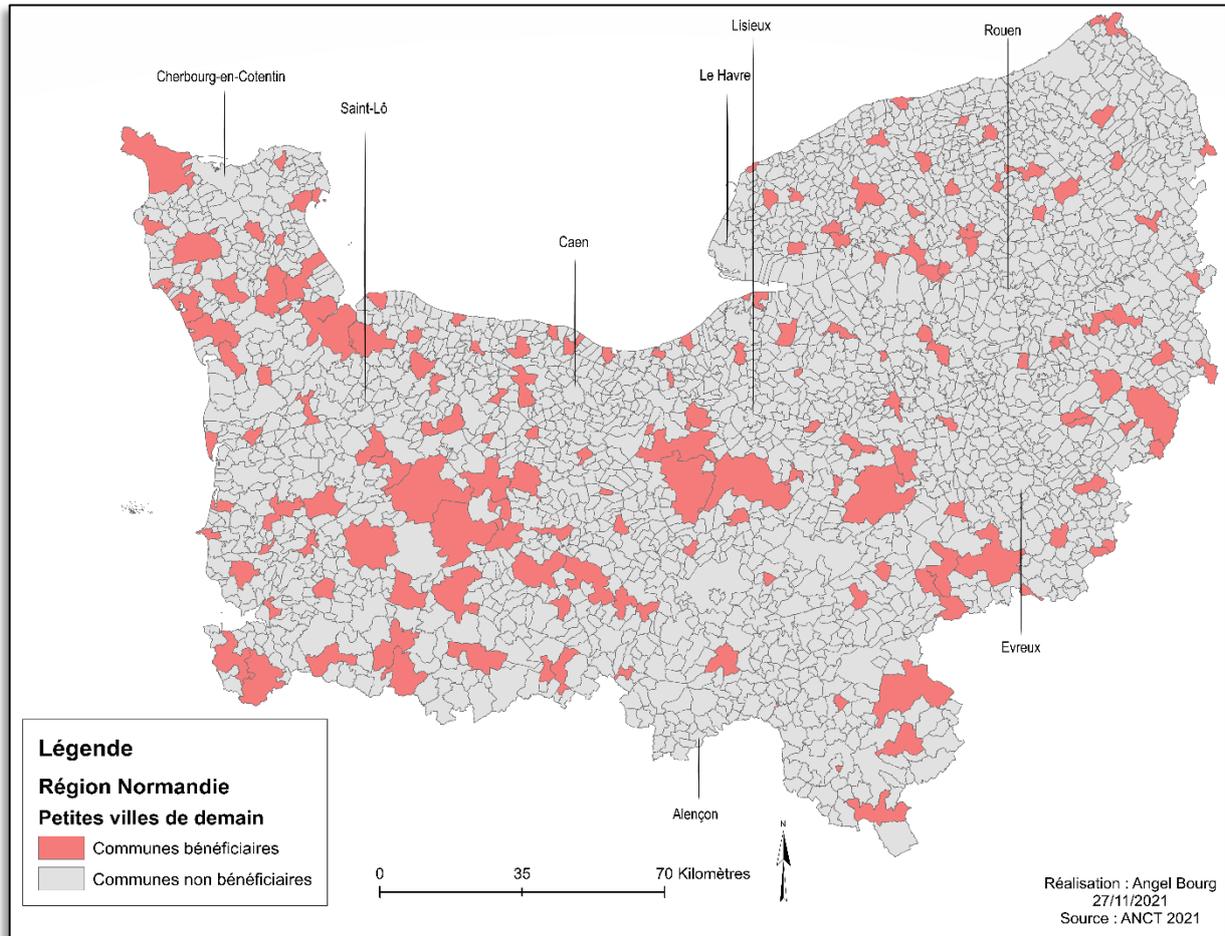
Au travers du programme Petites Villes de Demain, la mesure du financement d'un poste de chef de projet permet notamment à des communes rurales possédant peu de moyens en ingénierie de compléter leurs équipes pour la mise en place de leur projet de territoire. Cet apport en ingénierie territoriale permet également de mobiliser les ressources propres au territoire et de lui donner toutes ses chances dans son projet. Le rôle du chef de projet est par conséquent de mobiliser tous les acteurs, de renforcer les équipes et de bâtir autour de lui un projet viable qui correspond au territoire ainsi que de le rendre opérationnel pour une période déterminée de six ans, soit la durée du mandat d'un maire.

En parallèle du poste de chef de projet, Petites Villes de Demain permet aux collectivités bénéficiaires d'obtenir un soutien en ingénierie par la mobilisation de l'ADEME, du CEREMA, de la Banque des territoires ainsi que d'autres partenaires du programme.

¹⁹ Lardon S., Pernet A., 2015, *Explorer le territoire par le projet, L'ingénierie territoriale à l'épreuve des pratiques de conception*, 11 p.

Toutes ces actions ont pour objectif final de faire émerger, au sein des petites centralités en difficultés selon les critères évoqués précédemment, de vrais territoires de projet. Cependant, il est difficile d’être éligible à ce programme, une forte concurrence existe à l’échelle des collectivités.

Figure 2 : Localisation des communes lauréates PVD en Normandie



Le programme Petites Villes de Demain se met en place par appel à projet. Les communes exerçant des fonctions de centralité et possédant moins de 20 000 habitants peuvent en bénéficier. Pour postuler, elles doivent transmettre un projet de territoire au préfet de département.

Dans ce contexte, les mots de Marc Jollivet prennent tout leur sens, « *Les communes rurales sont conduites à s’opposer entre elles et à s’entre-dévorer pour survivre* ».

En effet, un certain nombre de collectivités²⁰ restent en position de faiblesse d'un point de vue de l'ingénierie territoriale. Cependant, comme nous l'avons vu, cette ingénierie est essentielle dans la captation de dotations et de moyens techniques permettant le développement et le maintien de l'activité dans le territoire. Répondre aux appels à projet dans le contexte actuel est devenu une nécessité absolue. La question de l'équité territoriale reste donc ouverte, que fait-on des territoires qui ne peuvent pas mobiliser cette ingénierie ?

Il est donc absolument nécessaire pour les collectivités de répondre à ces appels à projet pour capter des financements et des partenariats qui permettent dans le temps de mettre en place des actions importantes et concrètes. Ces actions passent par exemple par la différenciation des territoires en mobilisant les aménités locales comme levier de développement et de rayonnement.

Comme nous venons de le voir, les collectivités sont en concurrence pour monter des projets et mobiliser l'ingénierie territoriale. Pour rester dans cette course effrénée, les collectivités ne cessent de mettre en avant leurs aménités. Les aménités que l'on peut définir par des qualités naturelles présentes sur le territoire et qui représentent un attrait pour les habitants. Une logique libérale est donc en place, par la valorisation de ressources qui sont propres au territoire. Cependant, cette valorisation entraîne une compétitivité qui se joue entre les territoires notamment en termes d'attractivités. On observe donc deux logiques : des territoires gagnants, attractifs et des territoires perdants en voie de dévitalisation. Une forte différenciation est donc en cours entre les territoires, *« l'heure est à la promotion des vertus de la différenciation des politiques publiques. Avec la notion de développement local, apparaît l'idée qu'il est nécessaire de s'appuyer sur les ressources endogènes et différenciées des territoires »*.²¹ Une course à la distinction est en cours entre les territoires pour développer l'attractivité. Cette attractivité au sens de capacité d'attirer via des ressources et des conditions favorables, en tout cas davantage favorables à celles proposées ailleurs.²²

²⁰ CESER, 2017, *Pour un aménagement du territoire plus équilibré et équitable en Normandie*, p. 104

²¹ Pasquier R., Guigner S., Cole A., 2020, *Dictionnaire des politiques territoriales*, 628 p.

²² Le Roy A., 2011, *Développer de nouveaux indicateurs de richesse afin de repenser l'attractivité territoriale ?*, 23 p.

Ces pratiques développent ce que l'on peut appeler le « marketing territorial », notion qui apparaît dans les années 1990. Cependant, une mise en concurrence des territoires à ce stade interroge sur le plan de l'accroissement des inégalités.

Pour les communes soumises au processus de dévitalisation comme celles bénéficiaires du programme Petites Villes de Demain, trois thèmes phares ont été développés pour les maintenir dans cette course à l'attractivité.

1.3.2/ Vieillesse, vacance, commerces et services : des thèmes phares

Petites Villes de Demain a comme première ambition, de maintenir et développer les commerces et les services de proximité. Comme nous l'avons vu précédemment, ces commerces et services sont essentiels à la vitalité des petites centralités. On peut prendre l'exemple de la création de 800 France services²³. Elles permettent l'accès aux services publics dans un lieu unique qui a pour objectif d'être implanté à proximité des lieux de vie des citoyens. Ces France services, ont également pour objectif de simplifier les démarches administratives du quotidien en les rassemblant en un lieu unique au cœur des territoires. Les populations n'ont dès lors plus l'obligation de se déplacer dans des centralités de niveau supérieur pour effectuer leur démarche. En quelque sorte, c'est l'État qui vient à eux.

De multiples aides financières sont également mobilisables dans le cadre du programme. On peut par exemple mentionner l'aide ACCOR (accompagner les commerces en milieu rural). Elle permet d'obtenir des subventions de 30 à 60 % pour l'installation d'entreprises privées dans ces petites centralités.

Pour aider les commerces à franchir le pas du numérique, les chambres des métiers et de l'artisanat ainsi que les chambres de commerce et d'industrie peuvent réaliser un diagnostic et mettre en place un plan d'action de développement de la visibilité numérique.

Le commerce est un point central d'attractivité, cependant, il va généralement de pair avec l'habitat. Dans nombre de centralités dévitalisées, on observe des logements vétustes, aux abords de la rue principale, dans les étages au-dessus des commerces présents en rez-de-

²³ ANCT, 2020, PVD *Les mesures du programme*, 56 p.

chaussée. Une attention toute particulière est également présente dans le cadre de Petites Villes de Demain sur le parc immobilier.

Nous avons déjà évoqué précédemment l'importance que peuvent revêtir les OPAH dans le cadre d'opération de réhabilitation du parc immobilier. Les communes bénéficiaires de Petites Villes de Demain sont bien évidemment encouragées à en mettre une en place lorsque le parc de logement s'avère vétuste ou inadapté au marché actuel. Par les choix du passé, ces centralités, se sont tournées sur une économie résidentielle. Par conséquent, beaucoup souffrent aujourd'hui de la vacance commerciale, mais aussi de logements en lien avec le processus de périurbanisation (Talandier, Jousseau, 2013).

Nombre des centralités en dévitalisation possèdent des taux de vacance importants, par la mise en place d'une OPAH. L'aspiration est de remettre des habitants dans ces bâtis souvent délaissés. L'objectif réside dans la réhabilitation de logements et du patrimoine des petites centralités. L'ANAH comme partenaire du programme met en place une aide pour lutter contre l'habitat indigne et dégradé avec des taux de subventions variant de 40 à 100 %. Elle permet le développement d'actions incitatives qui peuvent devenir coercitives afin de réhabiliter le parc de logements de la collectivité. Des mesures similaires peuvent être mobilisées par les communes dans le cadre de la rénovation énergétique du parc privé pour lutter contre ce que l'on appelle communément les « passoires thermiques ».

Il y a également le patrimoine local sur lequel est portée une attention toute particulière. En effet, la Fondation du patrimoine, partenaire du programme, a pour objectif via différentes subventions et soutien d'accélérer la rénovation de bâtis classés. Cette rénovation et mise en valeur de bâti assiste également le développement de l'attractivité. En effet, le patrimoine permet de mettre en avant les aménités propres de certaines centralités pour les rendre attrayantes. En complément de ces dispositifs mis en place par l'État et les partenaires du programme, les communes sont fortement encouragées sur le terrain à associer les populations résidentes afin de développer ce que l'on appelle le « capital social ».

Rendre acteur la population résidente fait partie des préconisations. En effet, qui, de mieux placé pour construire un diagnostic et un projet de territoire que les habitants eux-mêmes ? Ils connaissent les fragilités, fréquentent au quotidien les lieux et ont la connaissance des éléments à mettre en valeur.

Dans le cadre de la construction de leur diagnostic de territoire, on a pu voir ceux que Hamman et Barbier appellent les « *professionnels du territoire* » se font assister par les populations résidentes. Des diagnostics ont donc été construits ainsi, en marchant avec la population pour déterminer les points d'attentions, les objectifs et les volontés. Il s'agit par conséquent de la construction d'un diagnostic partagé et inclusif entre élus, professionnels et citoyens. Cette méthode de travail permet également d'impliquer la population et de la rendre en quelque sorte acteur de son territoire. Une vision partagée et une synergie locale peuvent donc être mises en place par l'implication et le pouvoir décisionnel des habitants. Il s'agit de vivre, mais également de faire ensemble. De plus, comme le montrera l'exemple de la commune d'Orbec (cf. chapitre III), le fait d'inclure la population au cœur de ce projet permet de le rendre acceptable. En effet, les commerçants et les habitants comprennent mieux et acceptent plus facilement les nuisances qui peuvent être émises lors d'éventuels travaux visant à revitaliser et redévelopper l'attractivité locale.

En plus de faire dialoguer les habitants avec les élus à l'échelle locale, le programme Petites Villes de Demain vise à faire dialoguer les élus bénéficiaires entre eux au travers de la construction du Club Petites Villes de Demain qui est un des trois piliers de ce programme.

1.3.3/ Le Club PVD, espace d'échange

Le premier objectif du Club Petites Villes de Demain est la mise en réseau des professionnels et des bénéficiaires du programme (élus et chefs de projet). Elle permet tout d'abord le partage d'expériences. En effet, des rencontres régulières entre les acteurs impliqués permettent à tous de cerner de nouvelles méthodes d'actions. De plus, ce partage d'expériences et de connaissances permet une montée en compétence de chacun des bénéficiaires, qui au vu des informations récoltées, va pouvoir réfléchir à de potentielles actions à mettre en place sur son territoire. Le Club permet donc de nourrir les réflexions des professionnels et de mettre en place des retours d'expériences qui sont parfois innovants.

Un deuxième aspect du Club, c'est qu'il sert d'espace de visibilité à des élus et des chefs de projet de communes rurales parfois en difficulté. En effet, plusieurs semaines thématiques sont organisées dans l'année : pour l'année 2021, cinq d'entre elles ont été mises en place. Une semaine complète est alors dédiée à un thème que l'on qualifie de structurant pour le projet de revitalisation.

Les thèmes qui ont déjà été étudiés sont : les mobilités, l'habitat, le patrimoine et la culture, la revitalisation commerciale et bien vieillir. Ces semaines thématiques, ont permis d'illustrer différentes mesures et thèmes qui sont abordés dans le cadre du programme Petites Villes de Demain. De plus, elles ont constitué un lieu d'échange par la présentation régulière de retours de terrain au travers de témoignages d'élus et de chefs de projet.

Le troisième point que l'on peut développer autour du Club, c'est qu'il permet de mutualiser la connaissance. En effet, tous les acteurs bénéficiant de Petites Villes de Demain peuvent acquérir la connaissance. Que les élus soient des professionnels de l'aménagement ou non, le Club peut leur permettre de se saisir d'idées innovantes développées et parfois déjà éprouvées sur le terrain. En plus de ce Club, un socle initial de formation a été dispensé via deux sessions qui se sont déroulées en juin 2021 et en janvier 2022.

Conclusion

Le programme Petites Villes de Demain : un nouvel outil d'aménagement rural

Le programme Petites Villes de Demain n'est pas une révolution sur le plan de l'aménagement en France. Cependant, on peut dire qu'il illustre des décennies de décentralisation et de contractualisation des politiques d'aménagement du territoire. L'État se place désormais davantage comme un partenaire dans la conduite de projet. Par cette logique d'appel à projet, l'État laisse la gouvernance locale élaborer des projets et participe à ceux qu'ils jugent les plus cohérents et adaptés via un processus de sélection.

Par la mise en place de Petites Villes de Demain, la question de l'avenir des petites centralités est enfin mise sur la table. Face à la menace de la fermeture des services publics (les symboles de la République) dans un contexte de rationalisation (RGPP) et de métropolisation, les élus locaux peuvent établir un projet d'avenir et bénéficier de soutiens techniques et financiers pour sa concrétisation dans l'espoir de revitaliser des centralités parfois en grandes difficultés.

Le programme concentre les actions sur des leviers largement identifiés dans le cadre de la dévitalisation de ces centralités. Le vieillissement et la perte de population en sont les premiers symptômes. Le bâti est également identifié comme clé, la vacance étant un des indicateurs d'une centralité qui n'attire plus et en voie de dévitalisation. Par la mise en place d'OPAH, ce bâti peut devenir un atout sur le chemin de l'attractivité.

La construction d'un projet au plus près du territoire laisse également aux élus la place de l'implication et de la consultation citoyenne. On cherche à mobiliser la population et à l'impliquer dans le projet de territoire. L'implication citoyenne a, en effet, été montrée comme gage de réussite et permet une meilleure appropriation du projet par les habitants qui sont les premiers acteurs de ces centralités.

CHAPITRE II

Le diagnostic des terrains d'étude : des centralités en difficultés

Le programme Petites Villes de Demain et le contexte législatif dans lequel il s'inscrit étant présentés, nous pouvons dorénavant se pencher sur les territoires qui en sont et qui vont en être bénéficiaires. Cette deuxième partie constitue le diagnostic de cinq communes bénéficiaires pour mieux comprendre les territoires de mise en place du programme.

2.1/ Des centralités en difficultés

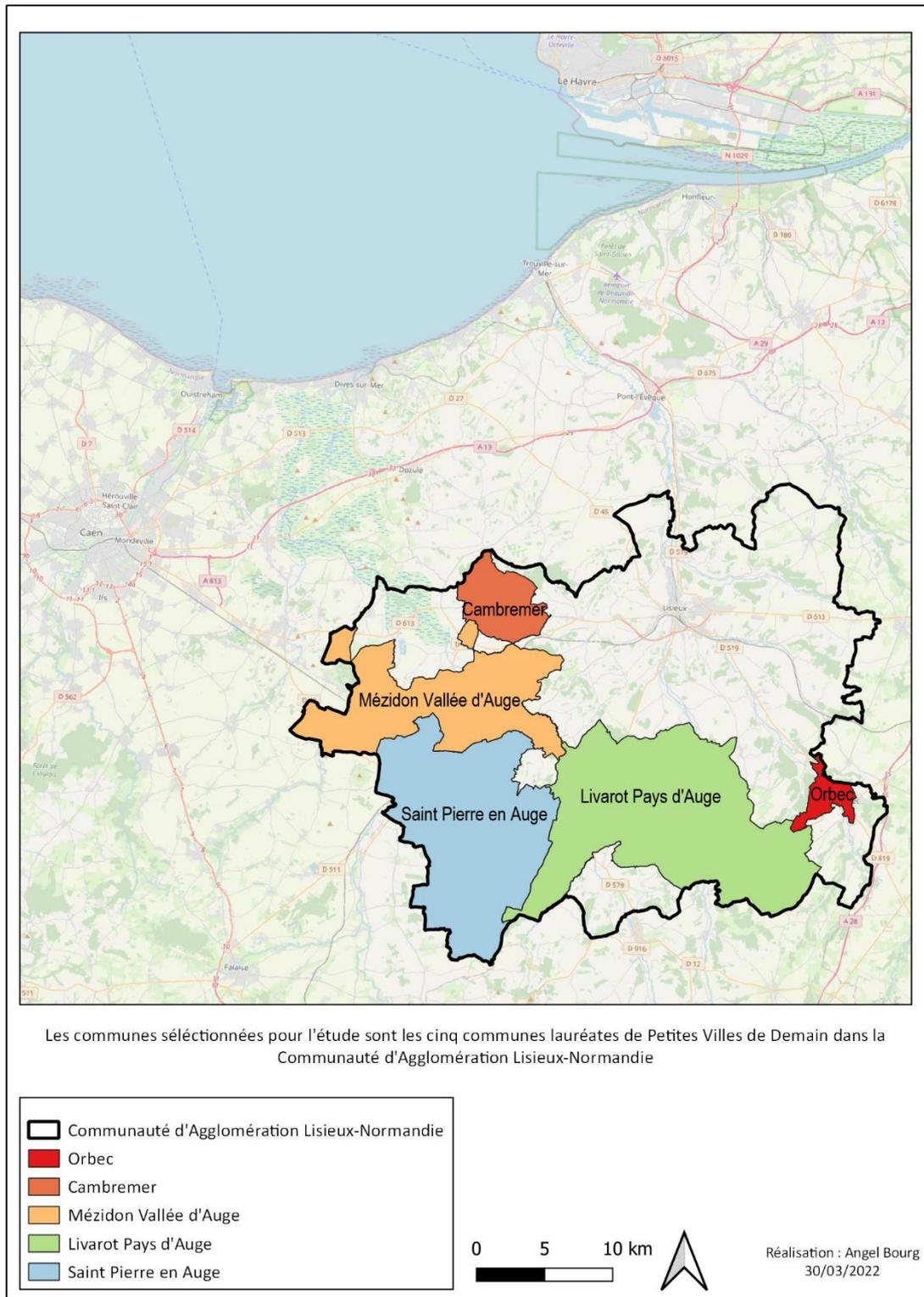
2.1.1/ Localisation des communes, un potentiel rayonnement

Afin de mettre en place cette étude, cinq communes bénéficiaires du programme Petites Villes de Demain vont être analysées. Les communes sont les communes lauréates PVD au sein de la Communauté d'Agglomération Lisieux-Normandie. Plusieurs éléments ont conditionné cette sélection. Tout d'abord, ces communes sont membres de la même intercommunalité. Ce critère, au vu des questions analysées dans ce mémoire, est essentiel. Elles vont permettre de questionner la mise en place du programme sur le plan de la cohésion et de l'équité territoriale à l'échelle intercommunale. De plus, il est intéressant de voir le rôle à jouer en termes de cohésion par l'intercommunalité dans le cadre du processus de contractualisation des politiques publiques. Un dans le poids démographique, relativement hétérogène des communes allant d'un peu plus de 1 000 habitants avec Cambremer jusqu'à près 10 000 pour Mézidon Vallée d'Auge. Ces communes sont également bien différentes dans leur mode de fonctionnement. En effet, on compte trois communes nouvelles, dont le plan du développement pourrait s'avérer bien différents de celui d'une commune « historique ».

Nos cinq communes d'étude sont donc : Cambremer, Orbec, Saint-Pierre en Auge, Mézidon Vallée d'Auge et Livarot Pays d'Auge. Ces communes ont toutes une population inférieure à 10 000 habitants. L'intérêt de ce travail de recherche sur des entités de faible poids démographique ce que rappelle Nicole Mathieu, « *l'essentiel des travaux de géographie urbaine a porté sur les villes de plus de 20 000 habitants* ». ¹

¹ Mathieu N., 1972, *Le rôle des petites villes en milieu rural*, p. 287-294

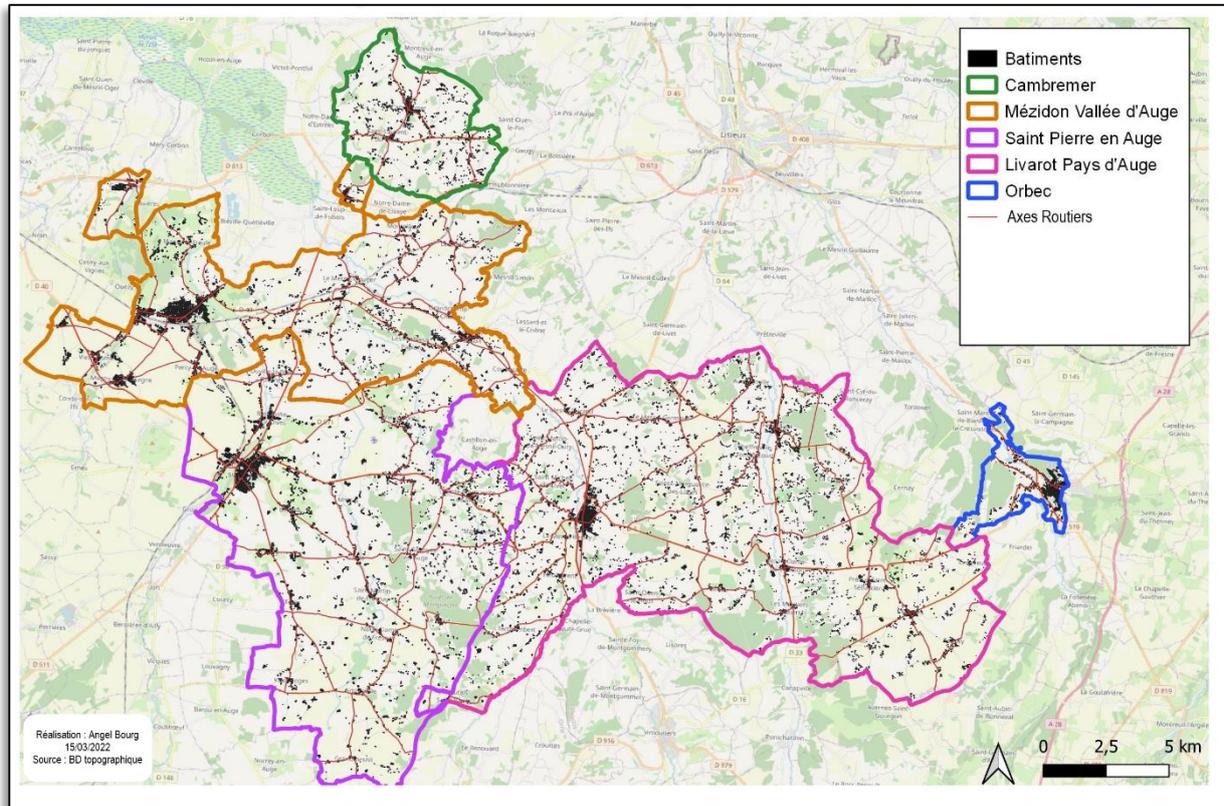
Figure 3 : Localisation des cinq terrains d'étude bénéficiaires du programme PVD



Ces communes s'organisent au sein de l'intercommunalité autour de la ville principale qu'est Lisieux (20 171 habitants). Elles forment l'armature urbaine de l'intercommunalité qui s'étend sur une surface de 950 km² au cœur du Pays d'Auge. Le Pays d'Auge est caractérisé par un habitat dispersée. C'est pour cette raison, que l'on y observe un nombre important de

hameaux et de petits villages, mais peu de villes importantes. Cela renvoie encore une fois à l'importance de ce maillage de centralités sur le territoire pour l'accessibilité aux services et commerces.

Figure 4 : Bâti des communes étudiées

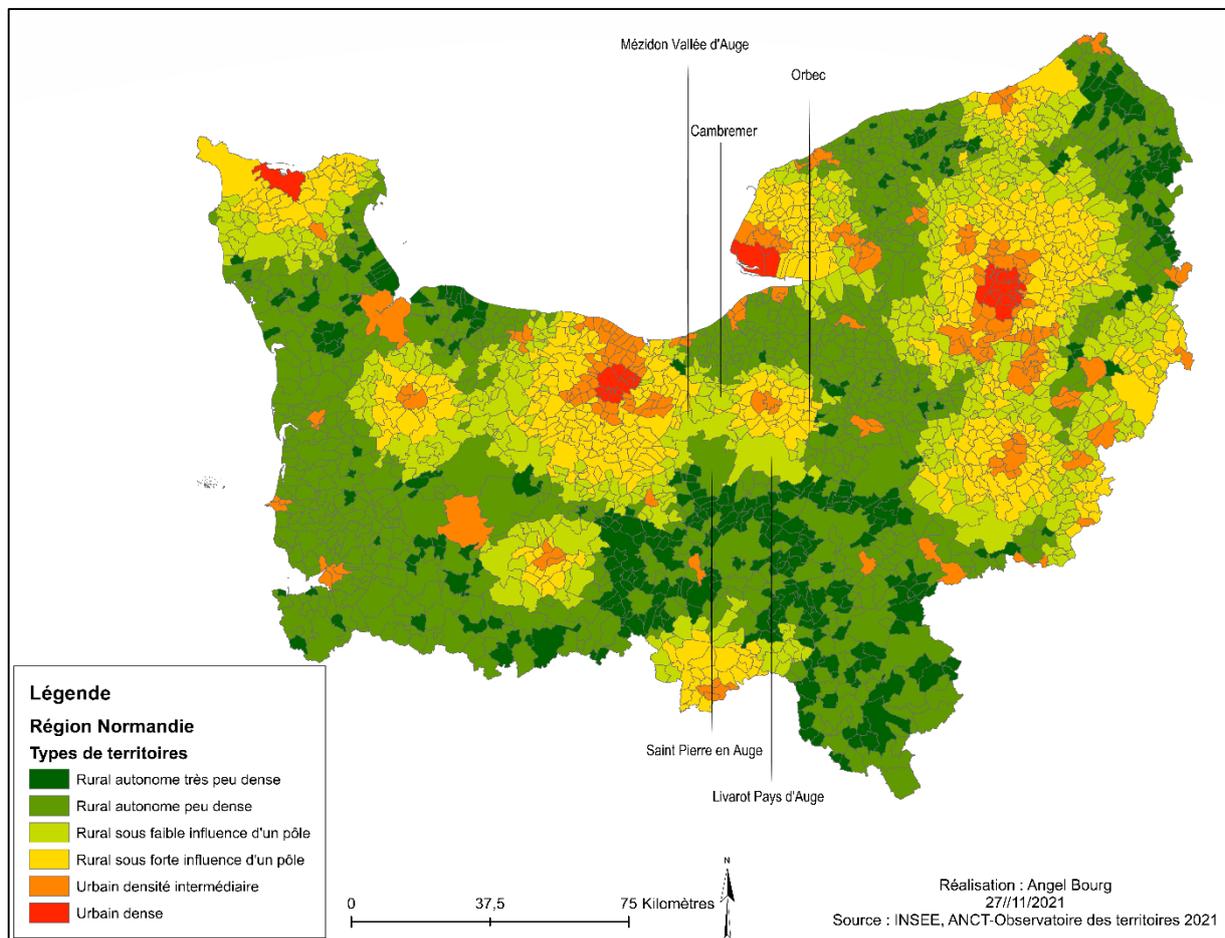


Comme nous pouvons l'observer sur la carte ci-dessus, les bourgs principaux des communes se distinguent aisément. Pour les communes de Cambremer et d'Orbec, on observe déjà une très importante concentration du bâti dans les bourgs alors que pour les communes nouvelles, le bâti est réparti de façon bien plus hétérogène sur le territoire communal. Avant de s'intéresser plus finement aux communes à l'aide de plusieurs indicateurs clés, revenons sur le contexte dans lequel elles s'inscrivent, notamment à l'échelle régionale.

Il est essentiel de revenir sur la position géographique des communes et les villes environnantes. On ne peut pas construire un diagnostic de ces territoires sans prendre en considération l'espace dans lequel elles se construisent. En outre, comment ne pas mentionner l'importance et le rôle que jouent ici les communes de Caen et de Lisieux sur les petites centralités.

La typologie des territoires construite par l'INSEE à l'aide de la densité de population et du degré d'influence de la zone d'emploi, on obtient le résultat ci-dessous (figure 5).

Figure 5 : Typologie des territoires normands à l'échelle communale

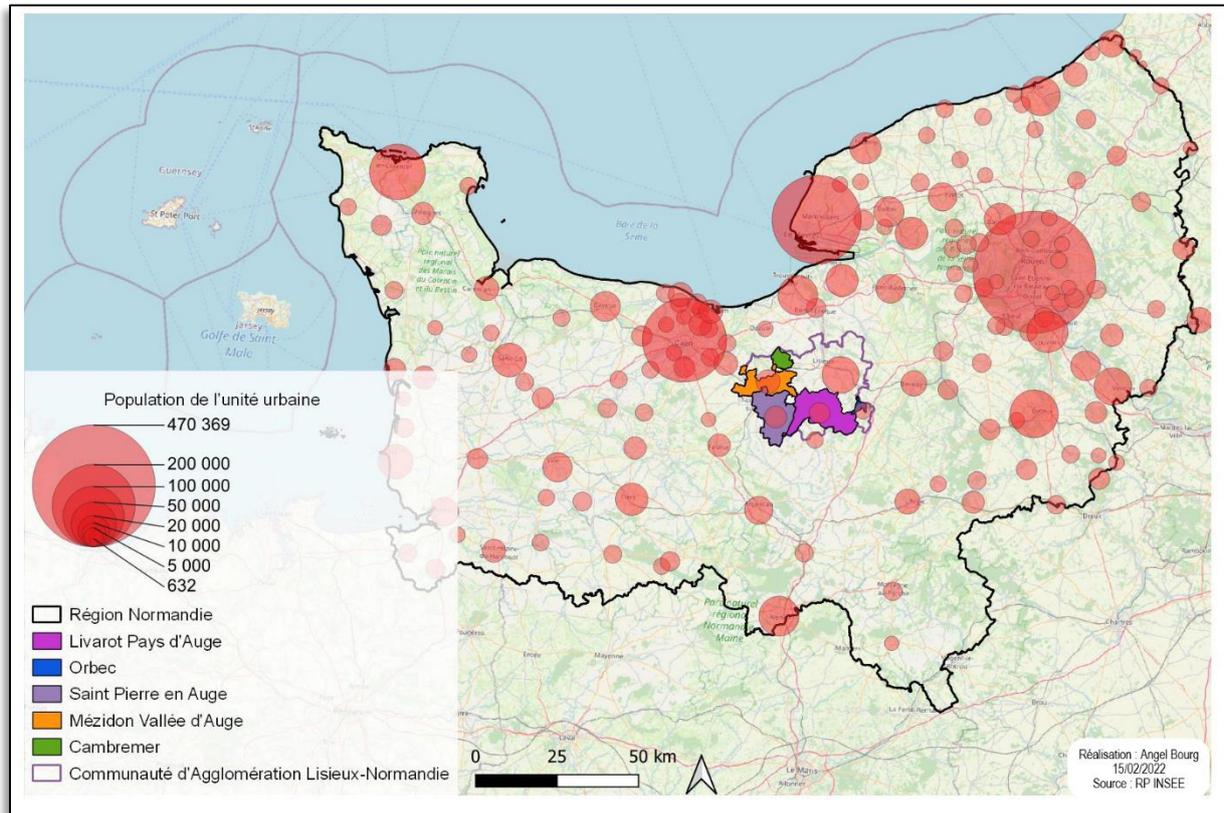


La position particulière qu'occupent les communes étudiées. Elles comblent un corridor établi par les limites d'influences des villes de Caen et de Lisieux. D'après cette typologie, Cambremer, Mézidon Vallée d'Auge et Livarot Pays d'Auge forment des communes rurales sous faible influence d'un pôle. Orbec et Saint-Pierre en Auge sont quant à elles classées comme rural autonome peu dense. Les cinq communes, bénéficiaires de Petites Villes de Demain sont donc des communes rurales.

On peut dès lors se questionner sur la capacité des communes clairement identifiées comme rurales à attirer des populations au mode de vie plutôt urbain. En effet, la ruralité semble être de plus en plus mise en avant avec une image faussée comme un retour à la nature. Mais l'arrivée de néo-ruraux ne pourrait-elle pas bénéficier à ces communes en leur apportant une population jeune et dynamique. De plus, la position privilégiée de nos communes entre deux pôles urbains ne s'arrête pas là.

La Normandie jouit d'un important maillage urbain et notamment par la présence de trois grandes agglomérations avec Rouen, Caen et Le Havre (figure 6). Ce réseau dessine une importante armature qui irrigue l'ensemble de la région. Analysons la position des cinq petites centralités vis-à-vis de ce réseau.

Figure 6 : Localisation des communes d'étude au sein du maillage territorial normand



En effet, les communes se situent de manière relativement privilégiée à l'échelle normande. Elles sont au cœur du triangle formé par les trois plus grandes villes de la région. Cette position a-t-elle des conséquences en termes de dynamisme ? Comment les communes étudiées peuvent-elles bénéficier de cet emplacement au combien stratégique.

Cette carte de la population en cercles proportionnels présente les unités urbaines présentes en Normandie. L'INSEE définit ces unités urbaines comme une ou un ensemble de communes avec une zone bâtie continue (pas de coupure de plus de 200 mètres) et qui compte au moins 2 000 habitants. On observe donc la métropole de Rouen avec ses 470 000 habitants à l'échelle de l'unité urbaine ainsi que Le Havre (296 800) et Caen (205 700). Cet étalement est assez atypique, on le doit à la réunification entre Haute et Basse-Normandie depuis le 1^{er} juillet 2016. Nous sommes donc au cœur d'un secteur stratégique. Des flux aussi bien financiers que de population transitent au quotidien entre ces trois entités.

Le développement des communes réside donc dans la capacité d'en capter le plus possible pour dynamiser leur démographie et leur économie. Leur maintien, leur développement passe donc par une course effrénée à l'attractivité. Cette notion reste assez ambiguë pour certains, elle est vue comme une vision à court terme (Lavenir et *al.*, 2000) alors que pour d'autres, un territoire ne peut pas être attractif sans attirer durablement.

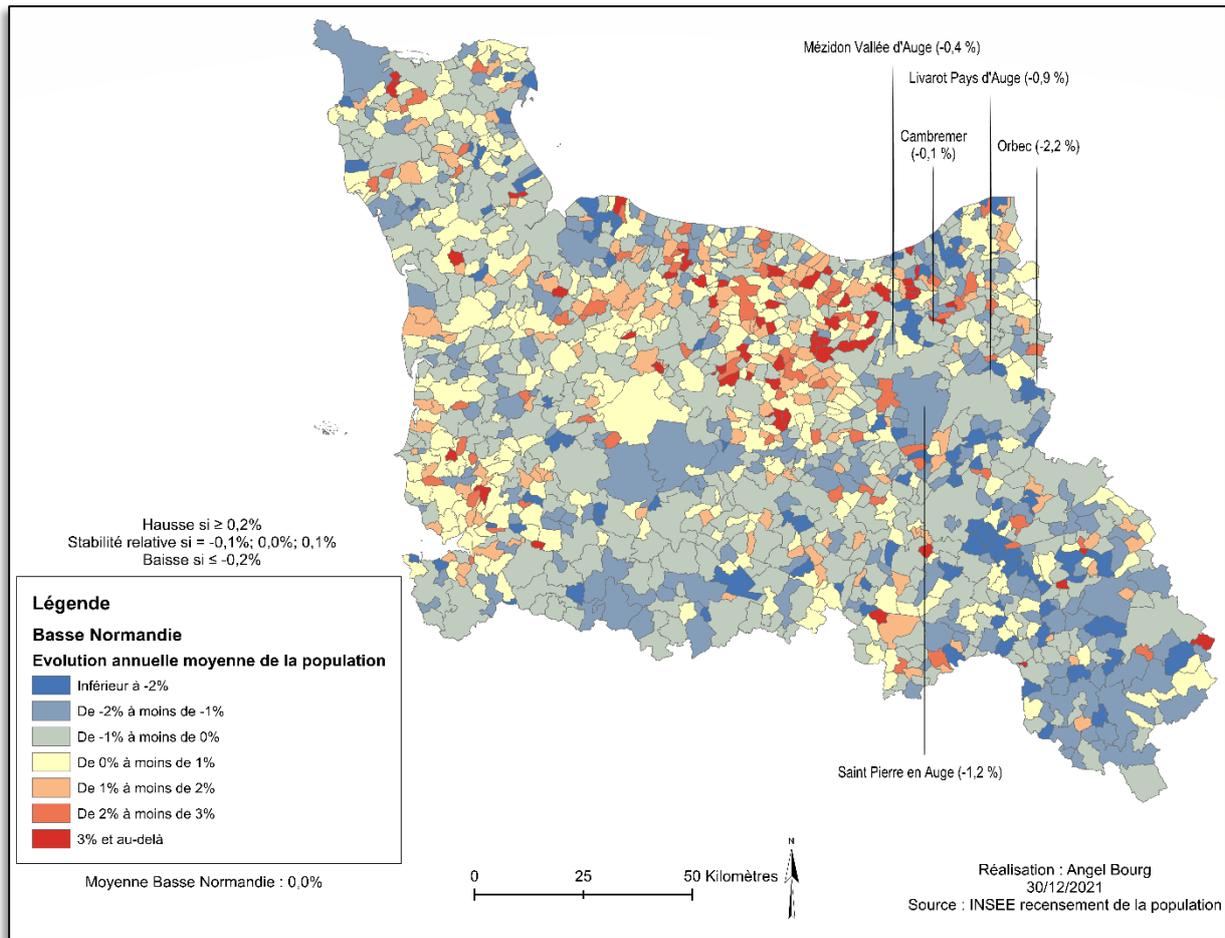
Pour attirer durablement de nouvelles populations, le territoire doit se montrer sous son meilleur jour. Cependant, la mobilisation de quelques indicateurs clés nous montre que tout n'est pas si aisé malgré une situation géographique qui peut sembler favorable.

2.1.2/ Une population déclinante et vieillissante

Le premier critère que l'on peut mobiliser dans le cadre de la construction de nos diagnostics est la démographie. Le fait de gagner ou de perdre de la population peut constituer un des premiers indicateurs sur l'état des communes. Il permet de déterminer les dynamiques notamment en termes d'attractivité. Le fait de gagner ou de perdre des habitants illustre la capacité d'attraction et les dynamiques communales. On ajoute que la population est également un critère essentiel pour le fonctionnement des collectivités locales dans le sens où les dotations qu'elles perçoivent dépendent en partie du nombre d'habitants.

On a premièrement cartographié l'évolution annuelle moyenne de la population à l'échelle communale pour la période allant de 2013 à 2019. La carte suivante est le résultat de ce traitement (figure 7). On observe que les communes étudiées, à part Cambremer perdent des habitants. Orbec se distingue par une perte moyenne annuelle de 2,2 % sur la période.

Figure 7 : Evolution annuelle moyenne de la population municipale des communes entre 2013 et 2019



Pour analyser plus finement ces évolutions, des graphiques pour le Calvados et les communes étudiées ont été constitués, ils permettent de visualiser les évolutions en termes de peuplement sur une période plus longue.

Figure 8 : Evolution de la population du Calvados de 1968 à 2018



L'évolution du Calvados constitue un indicateur vis-à-vis de nos communes afin de comprendre si elles se trouvent ou non dans une dynamique similaire au département auquel elles appartiennent.

On retrouve alors deux types de communes, celles qui gagnent des habitants et celles qui en perdent.

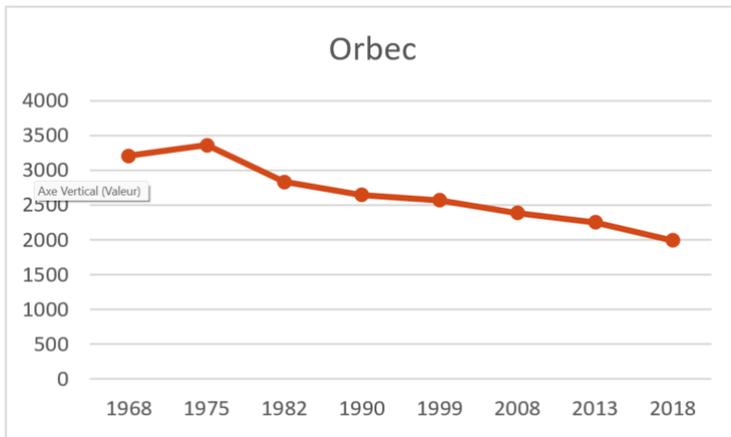


Figure 9 : Evolution de la population d'Orbec depuis 1968

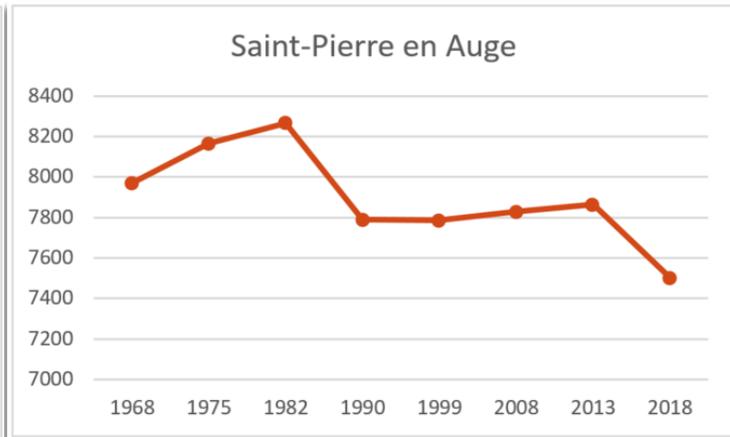


Figure 10 : Evolution de la population de Saint-Pierre en Auge depuis 1968

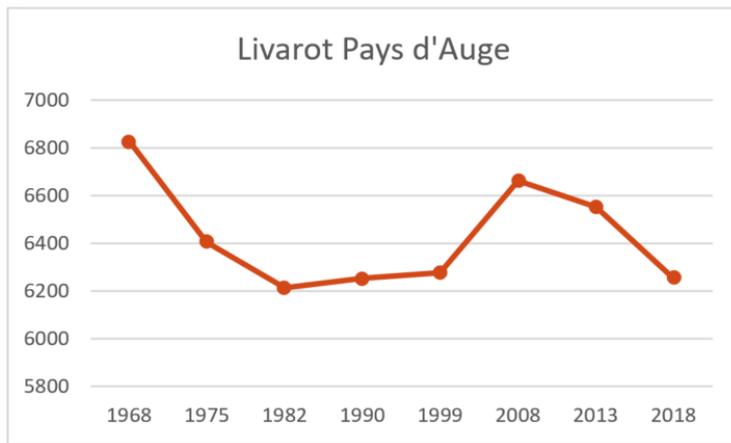


Figure 11 : Evolution de la population de Livarot depuis 1968

À l'inverse du département qui gagne des habitants, les communes d'Orbec, Livarot Pays d'Auge et Saint-Pierre en Auge en perdent et plus particulièrement dans les dernières années. Nous sommes donc sur des terrains d'étude dont la population décline.

Les communes de Mézidon Vallée d'Auge et Cambremer quant à elles gagnent des habitants entre 1968 et 2018. Il convient cependant d'ajouter que cette croissance démographique reste relativement faible.

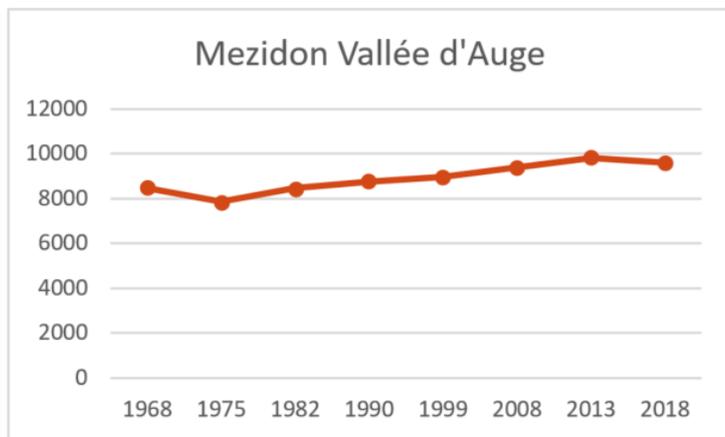


Figure 12 : Evolution de la population de Mézidon depuis 1968

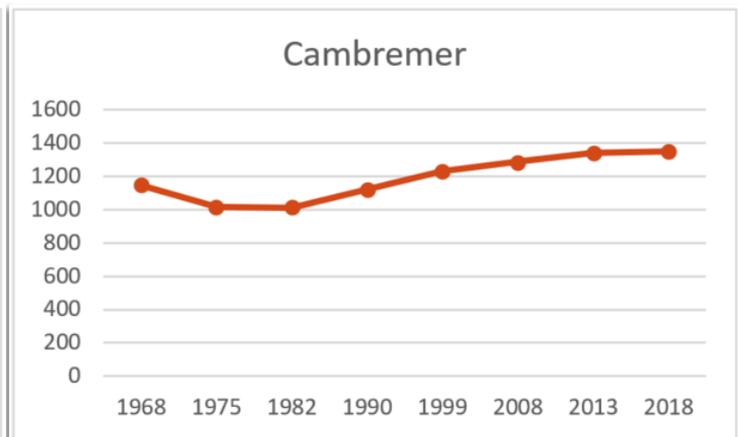


Figure 13 : Evolution de la population de Cambremer depuis 1968

Nous venons de voir l'évolution de la population des communes mais, comment peut-on la qualifier et comment est-elle constituée ?

En complément des dynamiques démographiques, certaines caractéristiques de la population sont également pertinentes dans l'analyse. On mobilise donc ici plusieurs indicateurs comme la part de bénéficiaires au RSA, les catégories socioprofessionnelles ainsi que la part de jeunes dits non insérés. Ces indicateurs permettent de comprendre si nous sommes face à une population en cours de paupérisation à travers des indices de précarité. On commence par la représentation de la population de chacune des cinq communes dans les huit catégories socioprofessionnelles mises en place par l'INSEE (figure 14).

Figure 14 : Graphique circulaire des CSP de Mézidon Vallée d'Auge

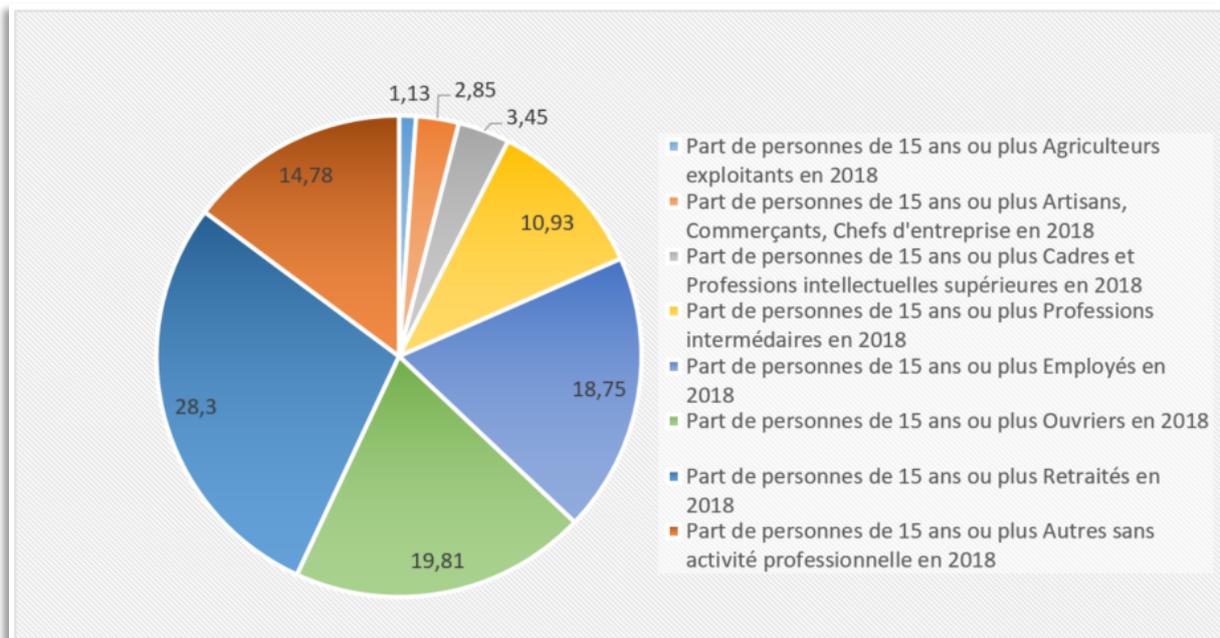


Figure 15 : Graphique circulaire des CSP de Livarot Pays d'Auge

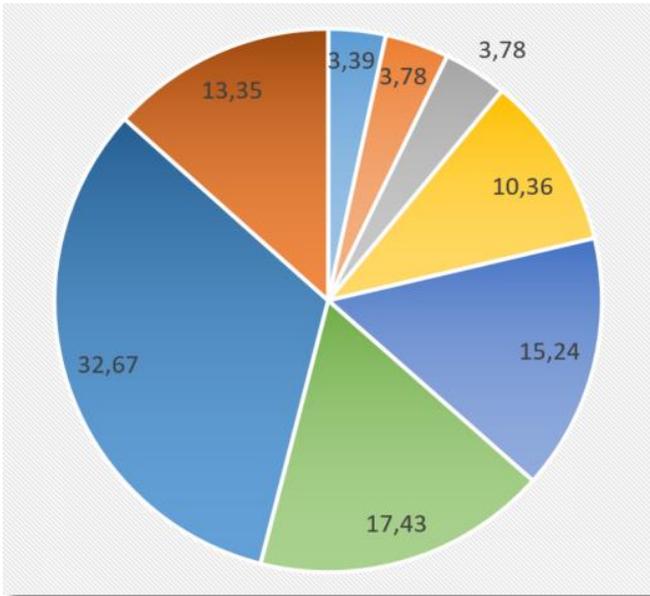


Figure 16 : Graphique circulaire des CSP Cambremer

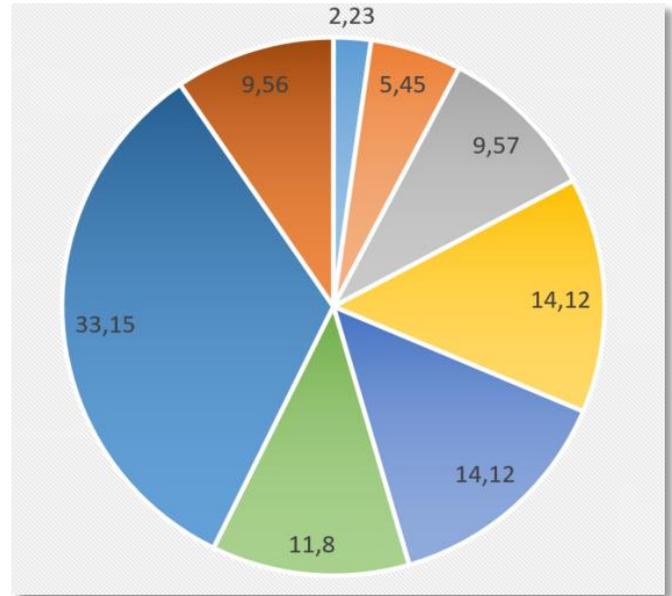


Figure 17 : Graphique circulaire des CSP de Saint Pierre en Auge

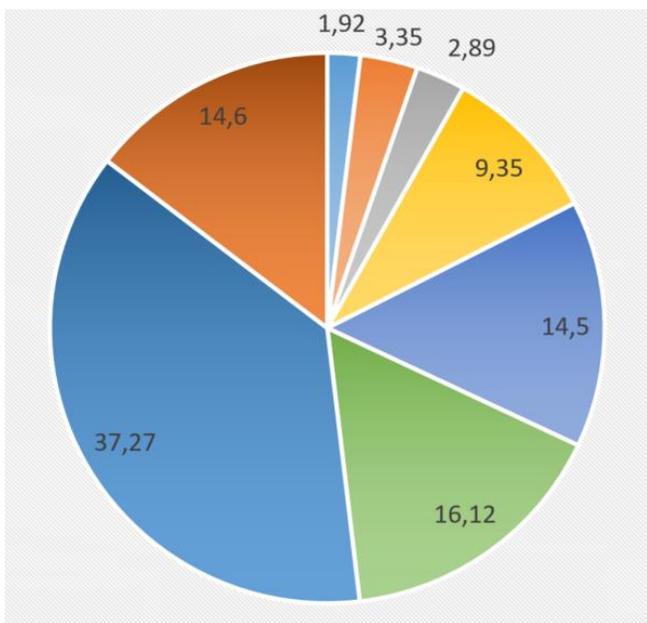
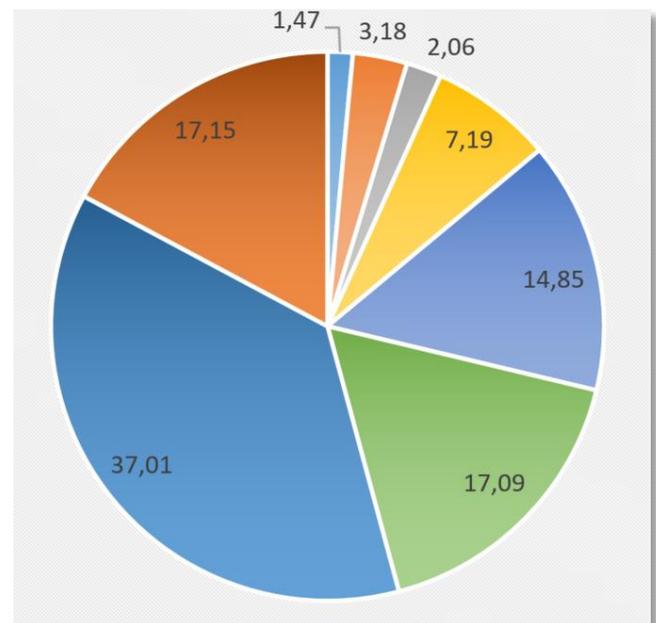


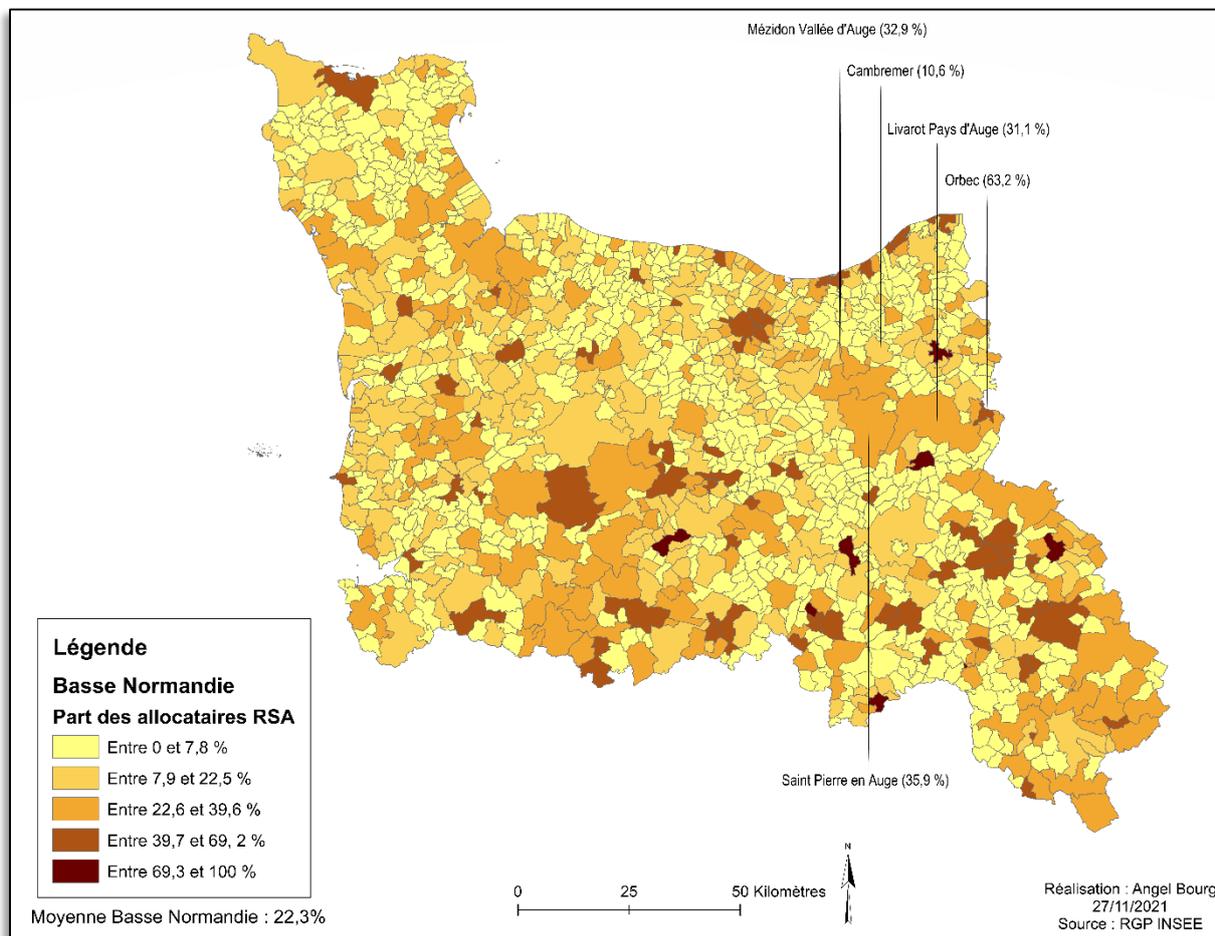
Figure 18 : Graphique circulaire des CSP d'Orbec



Les graphiques (figure 15 à 18), présentent des profils similaires en termes de population. Les employés restent dans tous les cas les plus représentés parmi les actifs entre 30 et 40 % suivis par une part importante d'ouvriers 15 à 20 % et de personnes sans activité professionnelle. Les cadres et professions intellectuelles supérieures sont sous-représentés (entre 2 et 4 %) hormis à Cambremer qui se distingue sur ce point. Dans les cinq cas les retraités sont fortement représentés avec en moyenne un tiers de la population active.

On rappelle, qu'en 2018 la moyenne des taux de chômage s'établit à 9,1 % à l'échelle nationale. Les communes sont également touchées par ce phénomène. On peut dès lors se pencher sur le taux d'allocataires au RSA afin de mieux appréhender la fragilité économique de certaines populations résidentes.

Figure 19 : Part des allocataires RSA par commune de Basse Normandie en 2019

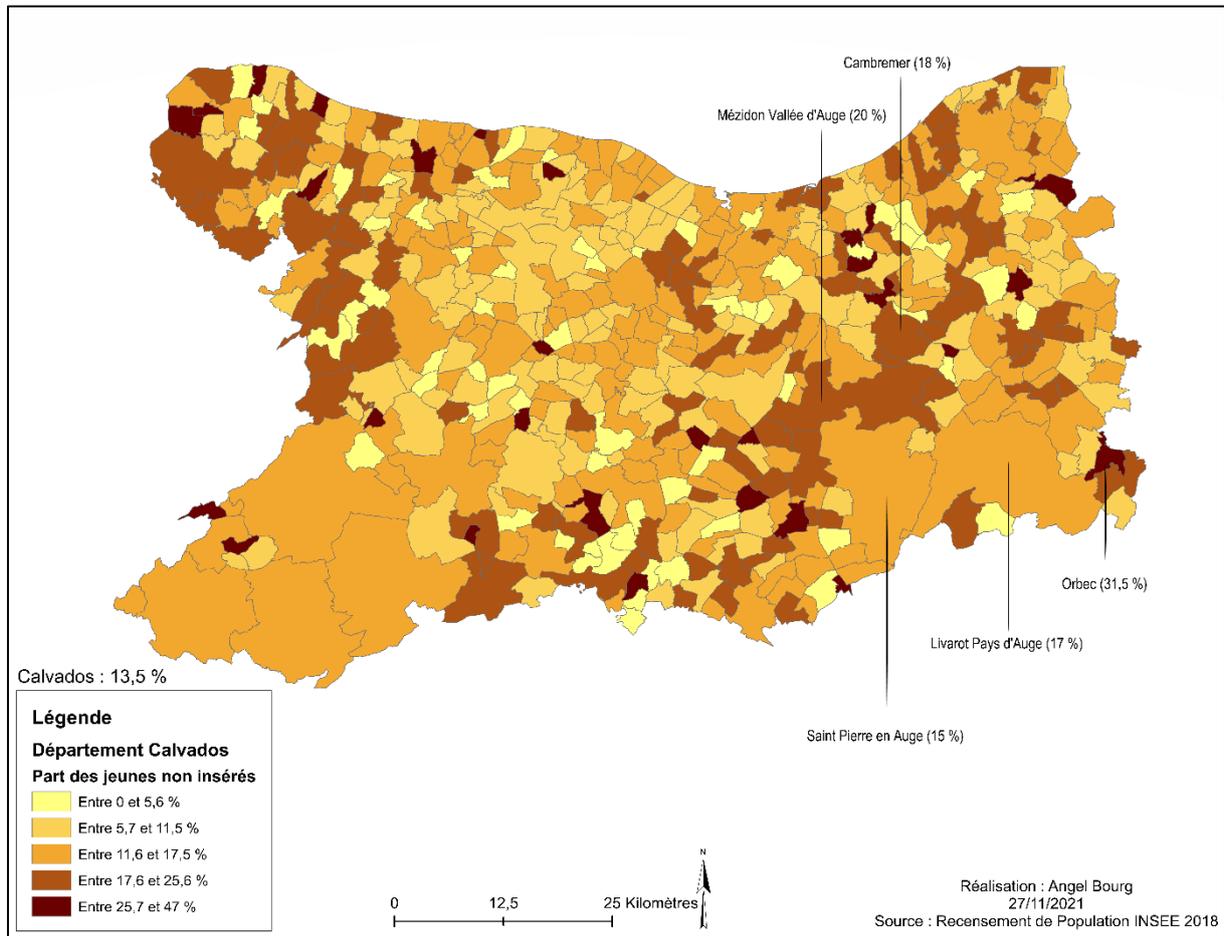


Le Revenu de Solidarité Active est une prestation sociale qui est assurée afin de garantir un revenu minimum pour des personnes démunies ou très faiblement dotées en ressources. C'est donc un bon indicateur pour caractériser la fragilité économique des populations. On a donc cartographié la part des allocataires au RSA par commune (cf. figure 19).

À l'échelle de la Basse-Normandie, la moyenne s'établit en 2018 autour de 22 %. Hormis Cambremer (10,6 %) toutes les communes d'étude sont au-dessus de ce taux. On souligne le cas d'Orbec avec un taux de 63 % d'allocataires au RSA et les trois autres communes, autour des 30 %. Nous étudions donc des communes qui ont une population stable ou en décroissance et qui présentent des signes d'importante fragilité économique.

Pour étudier la jeunesse et son potentiel, on mobilise l'indicateur de la part des jeunes non insérés. Il s'agit du rapport entre les jeunes non insérés sur l'ensemble de la population des 15 à 24 ans. On entend ici « *non insérés* » le fait qu'ils ne sont pas inscrits dans un établissement d'enseignement secondaire ou supérieur et pas en emploi.

Figure 20 : Part des jeunes non insérés dans le Calvados en 2018



À l'échelle du Calvados (figure 20), la part de ces jeunes non insérés représente 13,5 %. Les cinq communes étudiées se situent au-dessus de ce taux. Encore une fois, Orbec se distingue par le taux le plus important (31,5 %). Une part importante de jeunes non insérés peut illustrer des difficultés d'insertion sur le marché du travail. Cela traduit également des difficultés d'un point de vue scolaire : des jeunes qui sortent de l'appareil scolaire sans diplôme et qui par conséquent peinent à s'insérer dans un emploi stable sur une longue durée. Nous sommes donc en présence de territoires où un risque important de paupérisation de la population est présent. Il revient au programme Petites Villes de Demain de remettre de l'activité et de la vitalité dans ces territoires afin de permettre un développement des populations sur le plan du capital économique.

Les populations résidentes des communes sont donc en proie à la paupérisation. On peut en complément de ces informations analyser la structure de la dite population et plus particulièrement sous l'angle de l'âge pour déterminer l'importance de son vieillissement.

La pyramide des âges est un outil visuel qui permet de rendre compte à un instant *T* la composition de la population en fonction de classes d'âge préétablies. Cet outil apporte de la pertinence dans le cadre de nos communes afin de mieux appréhender la population et ses évolutions éventuelles. Pour une collectivité, il paraît essentiel d'anticiper l'évolution de la population résidente. Une population vieillissante peut illustrer la perte de dynamisme via un faible renouvellement des générations en place.

En effet, le vieillissement de la population nécessite d'être anticipé à plusieurs égards. Tout d'abord, les services et les commerces présents sur le territoire doivent être adaptés à la population. Une population communale vieillissante ne mobilise pas les mêmes services et n'a pas les mêmes besoins qu'une population plus jeune. En termes de mobilité et d'accessibilité, il est essentiel pour la gouvernance territoriale de mettre à disposition par exemple des services de santé, de l'aide à la personne et autres services de proximité. Et le développement de la « *silver économie* » peut être une source alternative de développement pour ces communes. Selon cette doctrine, le vieillissement de la population peut également être vu comme source d'opportunités. Le développement de divers services à la personne peut en constituer un pilier.

Figure 21 : Pyramide des âges du Calvados en 2018

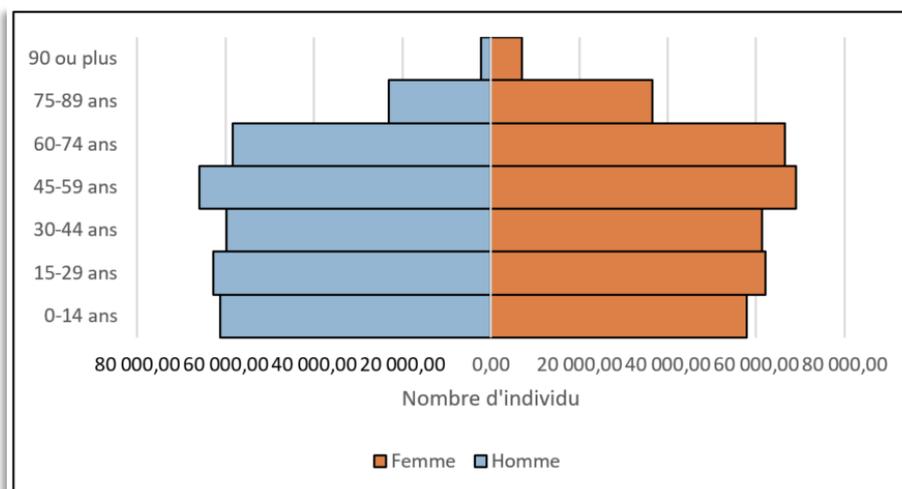


Figure 22 : Pyramide des âges de Cambremer en 2018

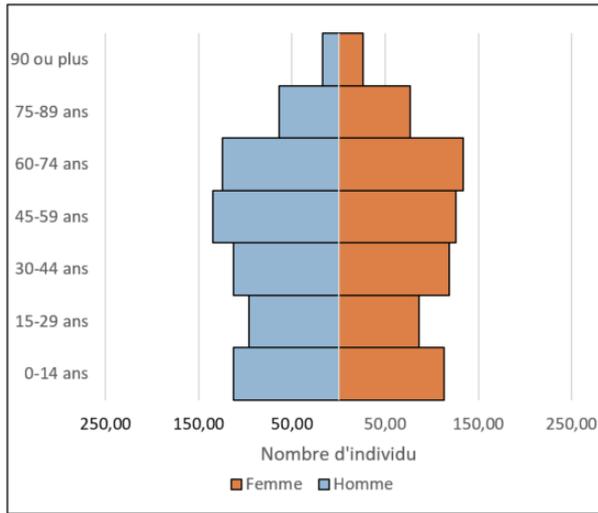


Figure 23 : Pyramide des âges d'Orbec en 2018

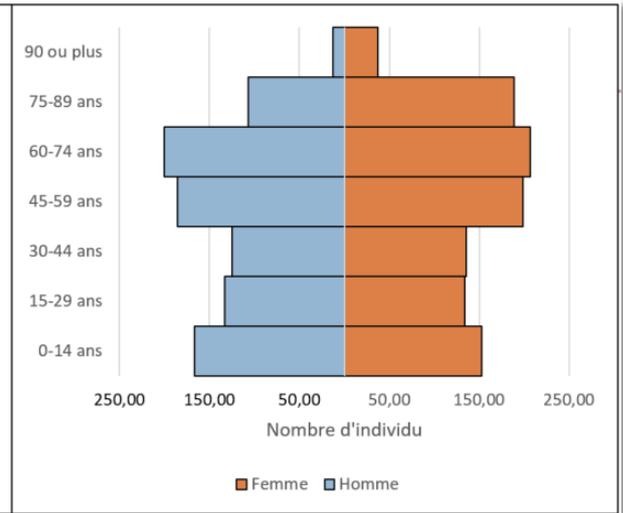


Figure 24 : Pyramide des âges de Mézidon en 2018

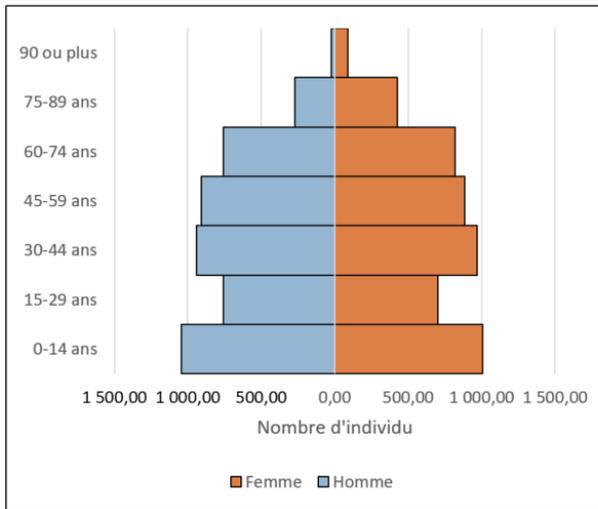


Figure 25 : Pyramide des âges de Livarot en 2018

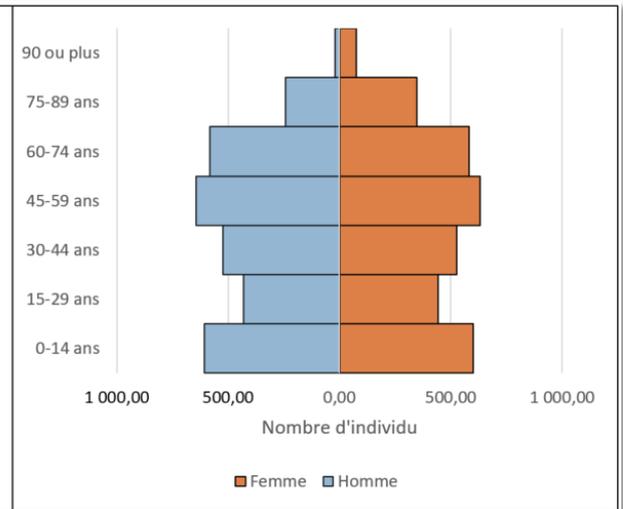
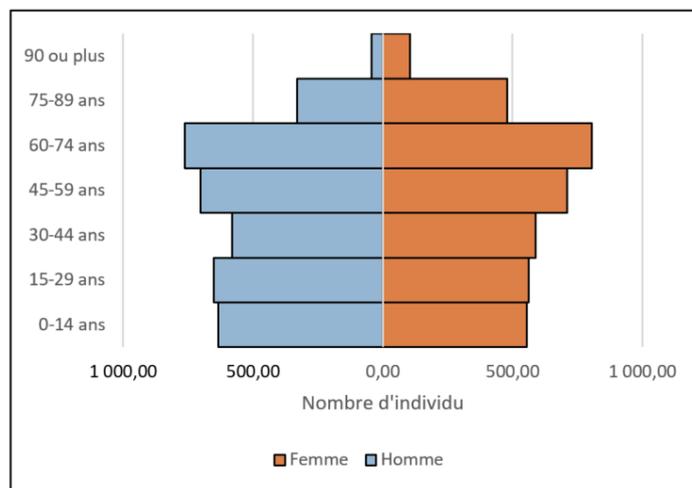


Figure 26 : Pyramide des âges de Saint Pierre en 2018



La population de la commune de Cambremer semble relativement équilibrée malgré l'importance que représentent les populations de plus de 45 ans. On ajoute que les 15 à 29 ans sont tout de même peu représentés. Orbec, quant à elle, montre un déséquilibre plus marqué. En effet, on observe une prépondérance des plus de 60 ans au sein de la commune et une sous-représentation des moins de 30 ans. Mézidon Vallée d'Auge présente une population plus jeune avec notamment une présence importante des moins de 14 ans. Pour Livarot Pays d'Auge, on peut établir le même constat malgré une présence plus importante au sein de la population des plus de 45 ans. La population de Saint-Pierre en Auge est constituée de façon similaire à celle d'Orbec avec une présence importante des plus de 60 ans.

Selon les travaux de la thèse de Carole Cuenot², l'analyse de ses secteurs d'étude, souligne la notion de trajectoire en mobilisant deux indicateurs : l'évolution du taux de chômage des plus de 15 ans et l'évolution du nombre d'habitants. En les croisant sur le même graphique on obtient ce qu'elle appelle « *une trajectoire* ». Elle détermine deux trajectoires type : une de régression type 1 (perte de population et augmentation du chômage symptomatique de mono activité) et une de régression moins marquée type 2 notamment par une croissance démographique due à l'attractivité de la commune.

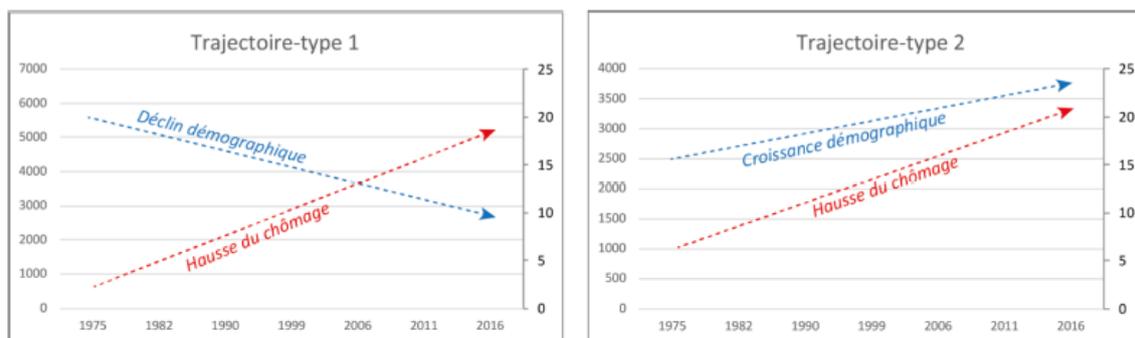


Figure 23 : trajectoires types (Cuenot, 2019)

© Carole Cuenot, *Les petites villes dans les espaces ruraux en France*, thèse 2020

Le même traitement a donc été appliqué aux communes étudiées afin d'interpréter leur trajectoire.

² Carole Cuenot, 2020, *Les petites villes dans les espaces ruraux en France*, thèse, p. 58

Communes correspondants au type 1 :

Figure 27 : Trajectoire de la commune de Livarot

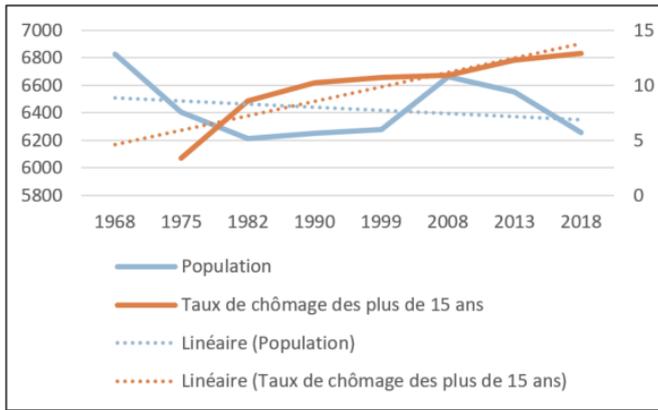


Figure 28 : Trajectoire de la commune de Saint Pierre

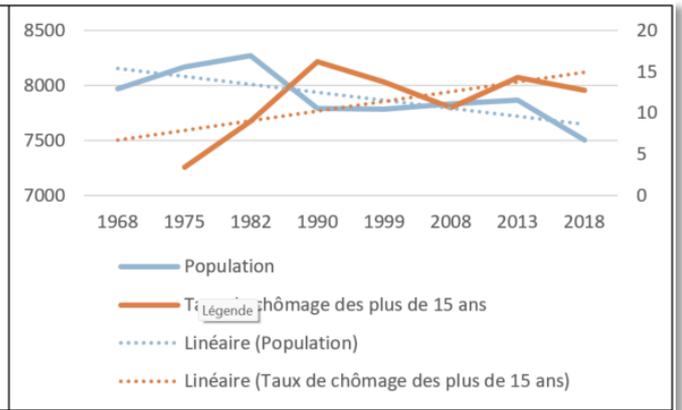


Figure 29 : Trajectoire de la commune de Mézidon

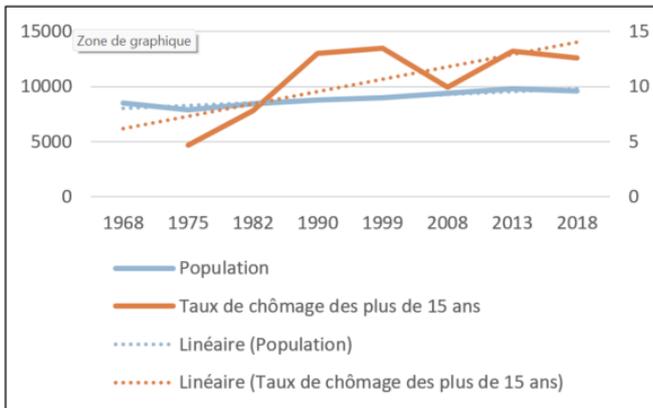
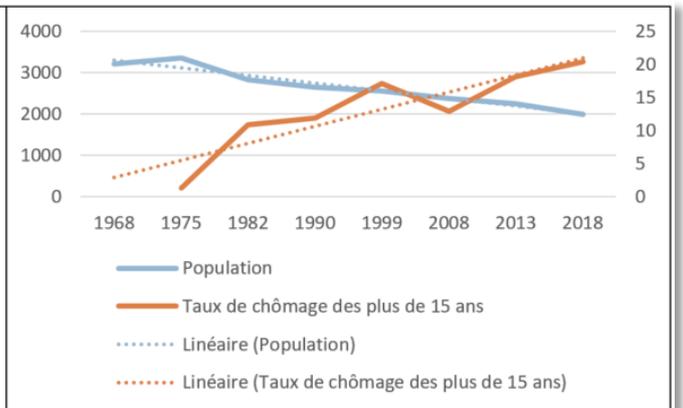
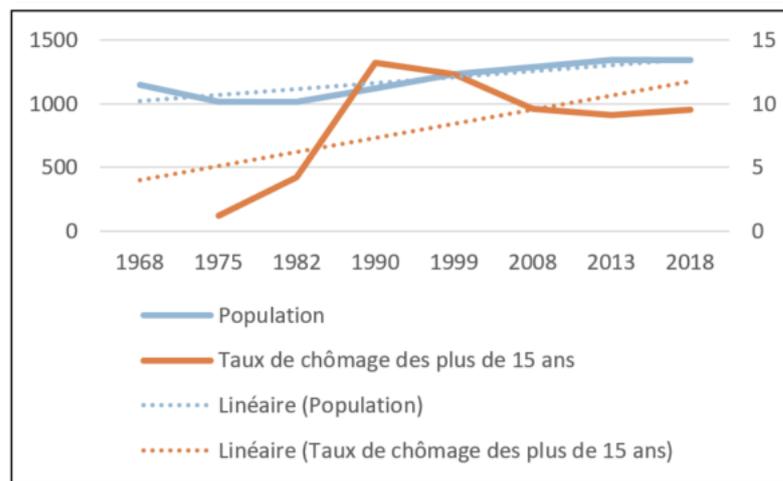


Figure 30 : Trajectoire de la commune d'Orbec



Commune correspondant au type 2 :

Figure 31 : Trajectoire de la commune de Cambremer



Cambremer est la seule des cinq communes bénéficiaires au sein de l'agglomération à correspondre à une trajectoire de type 2. D'après cet indicateur, la commune subit donc une régression moins marquée liée à un relatif maintien de son attractivité et par un taux de chômage contenu. Les quatre autres communes correspondent à une trajectoire de type 1. On y observe une baisse de la population et une augmentation du taux de chômage des plus de 15 ans. Cette trajectoire montre une régression plus marquée pour ces communes. Le programme Petites Villes de Demain en revitalisant la centralité de ces communes doit pouvoir réimplanter du dynamisme afin d'améliorer la situation aussi bien économique que démographique.

Nous l'avons vu, la situation des communes étudiée peut au regard des premiers indicateurs mobilisés, s'avérer inquiétante. La place de la centralité (le bourg ou la petite ville) au sein de ces communes est l'objet du propos suivant.

2.1.3/ La place de la centralité dans le territoire

Si les cinq communes sont membres du programme Petites Villes de Demain, c'est que celles-ci possèdent une centralité. Elles prennent la forme d'un bourg ou d'une petite ville. Orbec et Cambremer possèdent chacune un bourg principal. En effet, ce ne sont pas des communes nouvelles ; on y observe donc la présence d'une petite centralité historique qui prend la forme d'un bourg. Les bourgs d'Orbec et de Cambremer permettent un accès à la population aux commerces et différents services, car c'est la seule centralité à l'échelle de la commune de par leur faible taille et population. On observe par conséquent dans ces communes une concentration extrêmement importante des activités dans cette centralité.

Pour les communes de Mézidon Vallée d'Auge, Saint-Pierre en Auge et Livarot Pays d'Auge, le contexte est différent. En effet, ces trois communes sont des communes nouvelles. La commune de Mézidon Vallée d'Auge est issue d'un regroupement de 14 communes en janvier 2017 dont le chef-lieu est Mézidon Canon. Livarot Pays d'Auge est issue de la fusion de 22 communes en janvier 2016 dont Livarot est le chef-lieu. Pour Saint-Pierre en Auge, la commune naît de la fusion de 13 communes en janvier 2017 et le chef-lieu s'établit à Saint-Pierre sur Dives.

Ces bouleversements récents, présentent une originalité pour ces trois communes nouvelles : la présence de plusieurs centralités historiques contrairement à Orbec et Cambremer. En effet, l'offre en commerces et services sur la commune nouvelle apparaît bien plus dispersée sur le territoire. Avec la mise en place du programme Petites Villes de Demain, le choix a été fait de se concentrer sur la centralité la plus importante donc le chef-lieu. Ce sont donc les centres villes de Saint-Pierre sur Dives, Livarot et Mézidon-Canon qui bénéficient majoritairement du programme.

Ces centralités prennent donc la forme de deux bourgs et de trois petites villes. Leur contexte, dans un milieu rural de faible densité au cœur du Pays d'Auge leur a permis d'acquérir ce rôle de centralité. Ce rôle de centralité est essentiel pour la participation, c'est pour cela que nous allons analyser comment nos communes ont été classées comme telle.

Afin de déterminer les communes à l'échelle nationale qui pourraient bénéficier du programme Petites Villes de Demain, une étude a été menée par l'Institut National de Recherche pour l'Agriculture, l'alimentation et l'Environnement (INRAE) ainsi que le Centre d'Économie et de Sociologie Appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux (CESAER).³ L'objectif principal de cette étude est de déterminer comment identifier une centralité et quel rôle elle joue dans les dynamiques locales. Pour les catégoriser de façon hiérarchique, ces travaux ont mobilisé la Base Permanente des Équipements (BPE) de l'INSEE.

L'analyse des centralités au travers de l'offre qu'elles proposent a permis de déterminer quatre types de centralités :

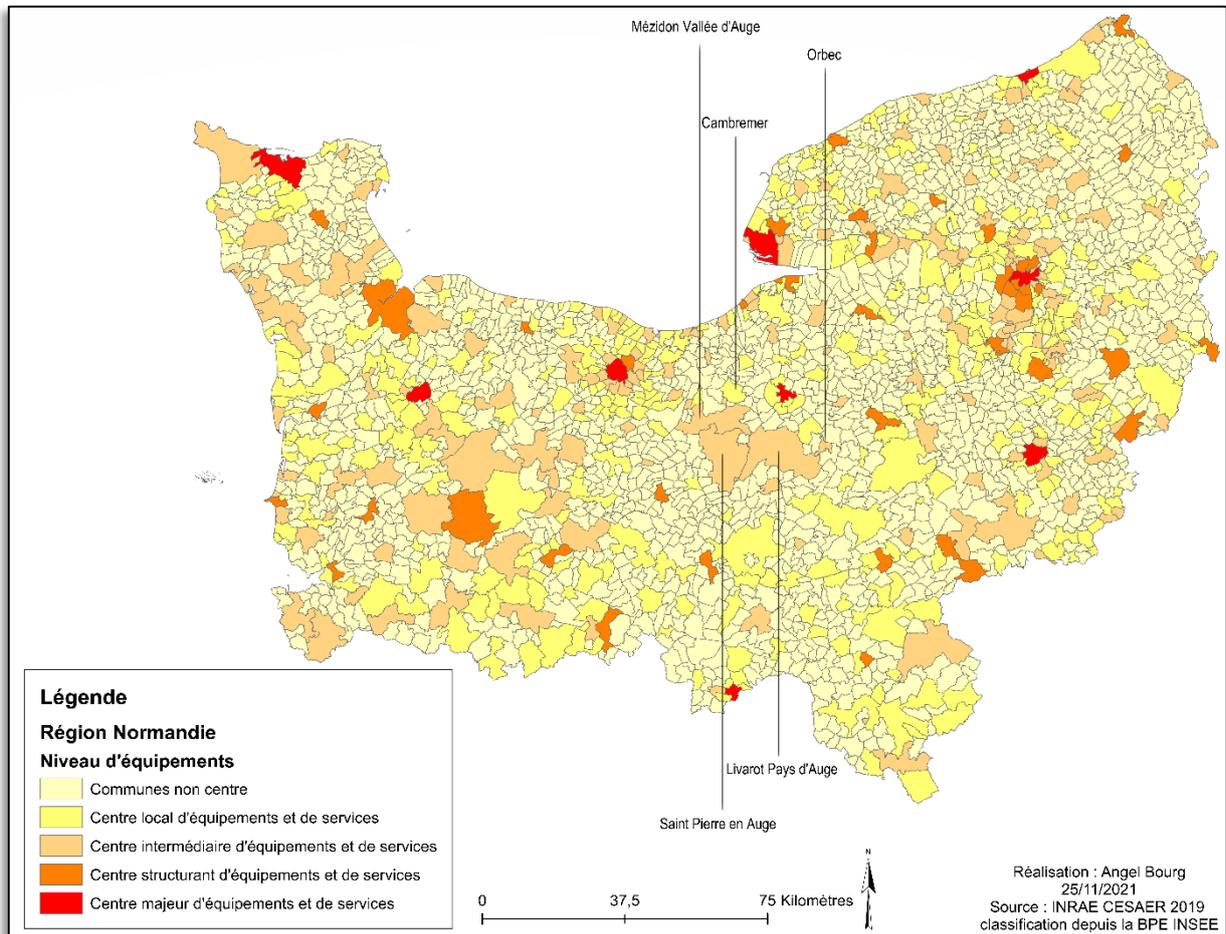
- Centres locaux d'équipements et de services
- Centres intermédiaires d'équipements et de services
- Centres structurants d'équipements et de services
- Centres majeurs d'équipement et de services

On a donc cartographié les résultats de cette étude à l'échelle normande sur la carte ci-dessous (figure 32). Sans surprise, les communes bénéficiaires sont classées comme centralités. Cambremer y est présentée comme un centre local d'équipements et de services.

³ ANCT, INRAE, CESAER, 2020, *Les fonctions de centralité d'équipements et de services dans les dynamiques territoriales*, 16 p.

D'après l'INRAE, ce type de centralité possède une douzaine d'équipements et de services. Il s'agit de services du quotidien ou de proximité avec la présence d'une école élémentaire, d'un restaurant et d'artisans du bâtiment.

Figure 32 : Niveau d'équipements et de services des centres des communes en Normandie



Les quatre autres communes étudiées sont présentées comme des centres intermédiaires d'équipements et de services. Toujours d'après l'INRAE, « on trouve dans ces centres une offre enrichie de 29 équipements, faisant d'eux des foyers d'activité indispensables pour la population environnante ». De plus, ces centralités apportent une offre de soins de premiers secours complète ainsi que d'une offre commerciale plus développée (boucherie, supermarché, fleuriste, station-service...) de même que la présence de banques, d'un bureau de poste et d'un collègue.

Un autre point important à mentionner est que l'on observe tout autour de nos communes bénéficiaires, des communes classées comme non-centre. On peut donc dès lors émettre l'hypothèse de l'importance de ces petites centralités dans l'accès aux commerces et services.

On sait dorénavant, que les centralités étudiées ont une forte importance par l'offre qu'elle propose dans un contexte rural. Dès lors se pose la question de la mesure de cette influence. Pour cela, nous mobiliserons la notion de zone de chalandise.

La zone de chalandise est un outil utilisé de manière commerciale. En effet, elle permet suivant différentes méthodes de déterminer la zone d'influence potentielle d'un commerce en amont de sa mise en place. Celle-ci permet donc de mieux appréhender le marché, les concurrents ainsi que les clients potentiels. Pour ce travail de recherche, on mobilise la méthode la plus pratiquée qui est celle des courbes isochrones. Le principe est simple, on détermine des points dont le temps d'accès au lieu de la recherche est identique. Le résultat n'est donc pas comme son nom l'indique sous forme de courbe, car il dépend du temps d'accès qui est variable.

Robert Desmarais⁴ rappelle que ces petites villes de par la population qu'elles desservent ne doivent pas être analysées à l'échelle de leur commune ; « *L'importance de la population desservie permet d'affirmer que l'activité économique pour chacune des villes est d'une importance telle qu'elle donne lieu à un rayonnement régional* ».

On a donc cartographié pour les cinq communes, les courbes isochrones pour des temps de 10 et de 15 minutes (figure 33 à 37).

Pour les communes historiques, la courbe isochrone de 10 minutes dépasse allégrement les limites communales. De plus, l'influence des bourgs paraît dès lors bien plus importante que sur la seule commune, mais sur l'espace alentour également. Dans le cas des communes nouvelles, on observe que les courbes isochrones dépassent également les limites de la commune, mais ne couvrent pas certains lieux de celles-ci, d'où l'importance du maintien de « *pôles relais* ».

⁴ Desmarais R., 1984, *Considérations sur les notions de petite ville et de ville moyenne*, p. 8

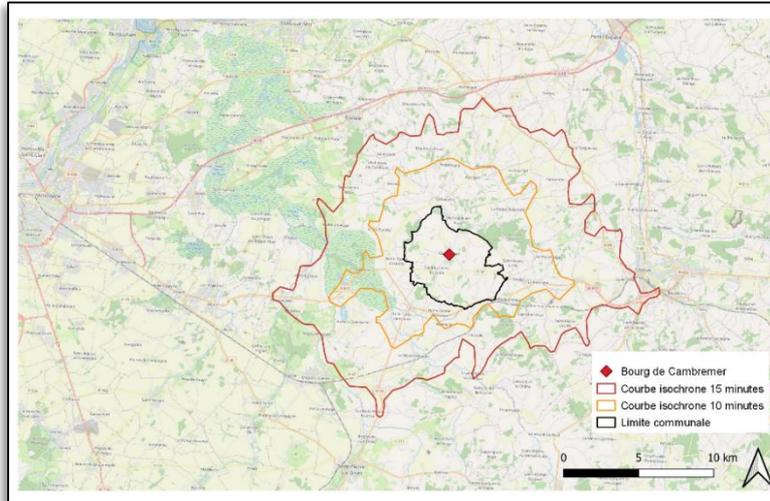


Figure 33 : Courbes isochrones de Cambremer

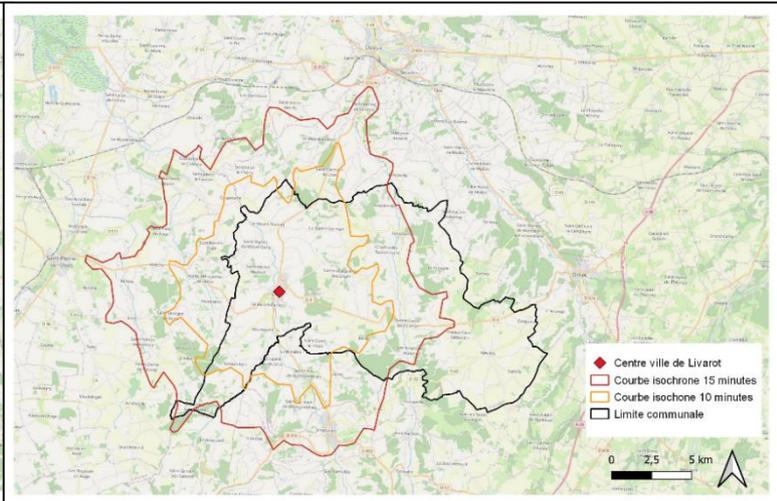


Figure 34 : Courbes isochrones de Livarot

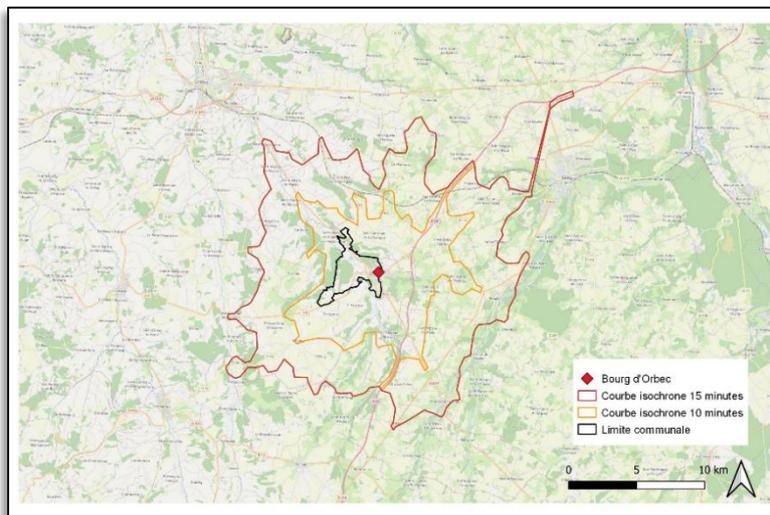


Figure 35 : Courbes isochrones d'Orbec

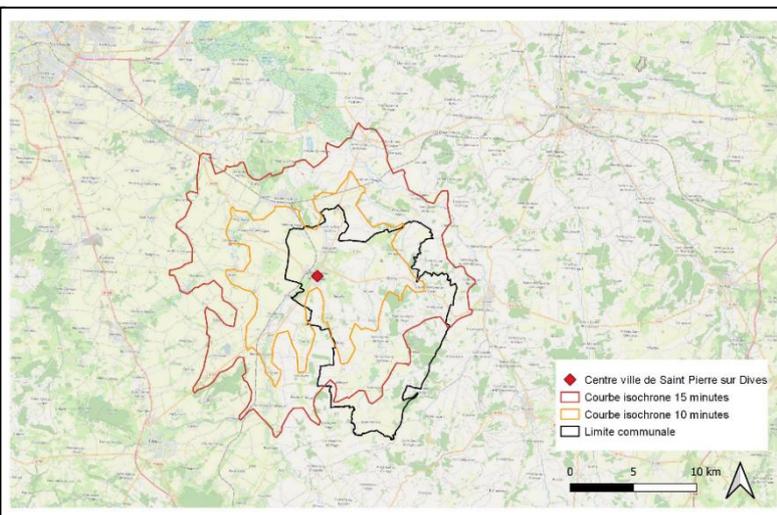


Figure 36 : Courbes isochrones de Saint Pierre

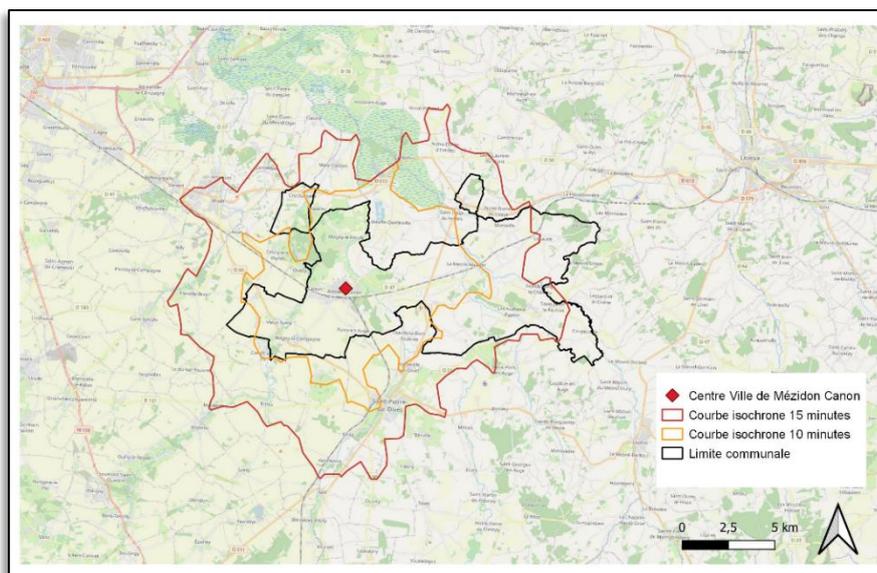


Figure 37 : Courbes isochrones de Mézidon

Ces cartes, permettent de comprendre que l'accessibilité à ces bourgs est un enjeu qui dépasse l'échelle communale. La revitalisation de ces bourgs a donc des conséquences à l'échelle intercommunale. C'est dans ce cadre que se placent les questionnements de ce travail de recherche. La question de l'échelle du projet de territoire et ses potentielles conséquences en termes de cohésion territoriale y paraît centrale.

Le contexte des bourgs étant établi, nous allons maintenant étudier dans le détail ces bourgs et tout d'abord leur offre de commerces et de services. Cette étude se base sur les informations fournies par la Base Permanente des Équipements mise à disposition par l'INSEE.

2.2/ Les bourgs, marqueurs visibles et perceptibles des territoires

2.2.1/ Le phénomène de déprise des services et des commerces

Afin de comprendre l'offre présente dans ces communes, on a cartographié l'offre de chaque centralité bénéficiaire qui apporte des informations sur la constitution de l'offre au sein de la commune.

Figure 38 : Services et commerces à Orbec

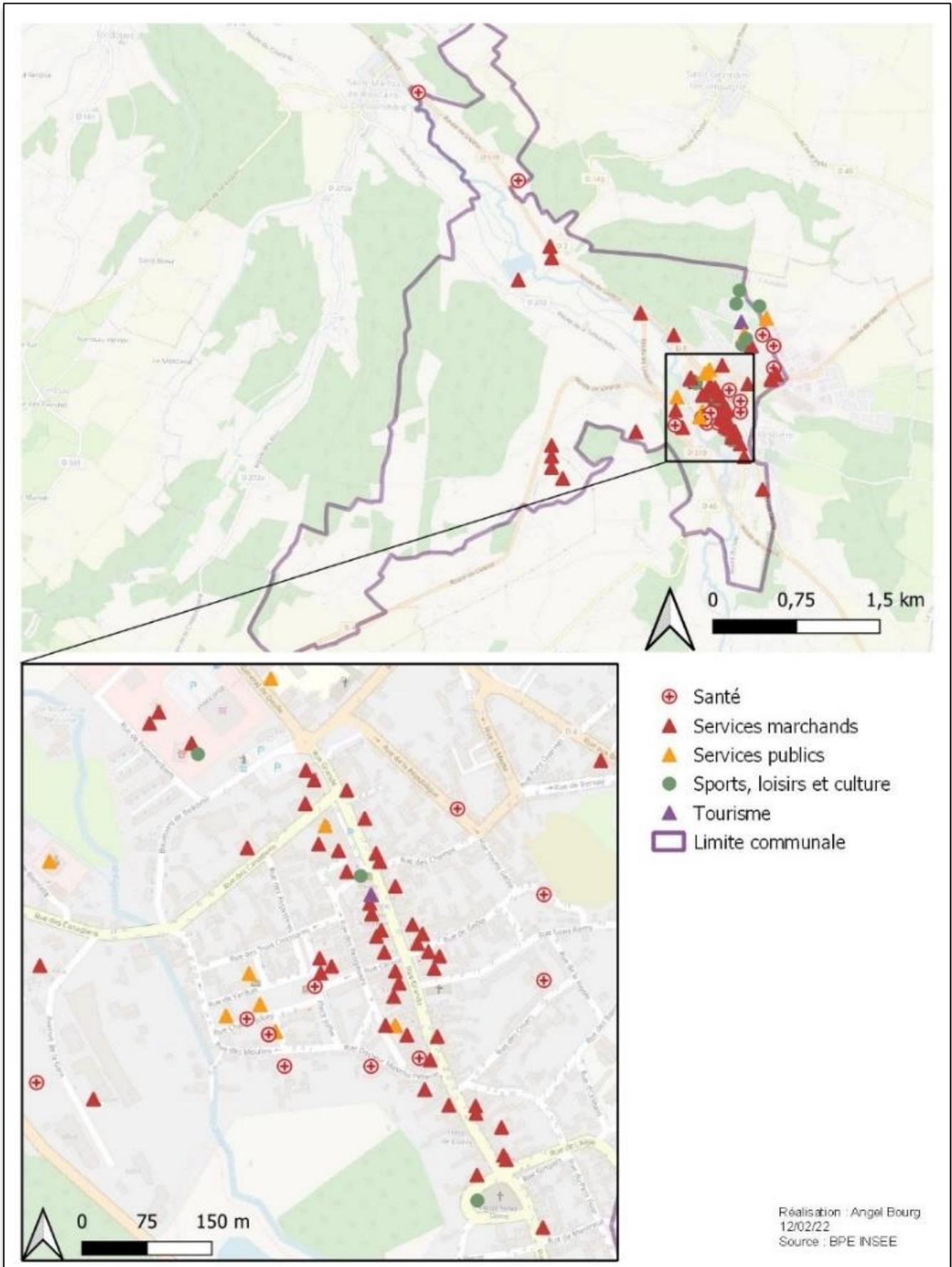


Figure 39 Services et commerces à Cambremer

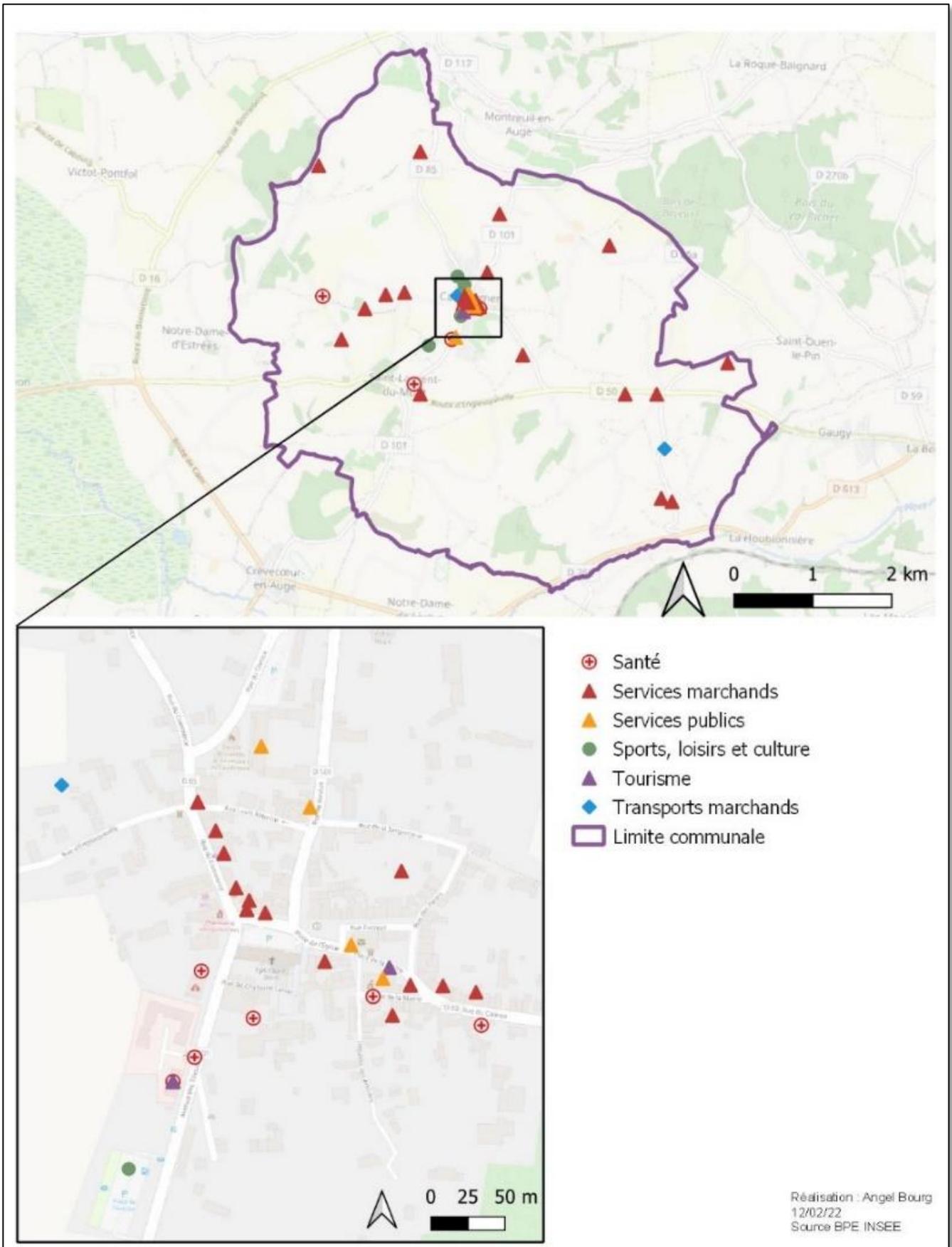


Figure 40 : Services et commerces à Saint-Pierre en Auge

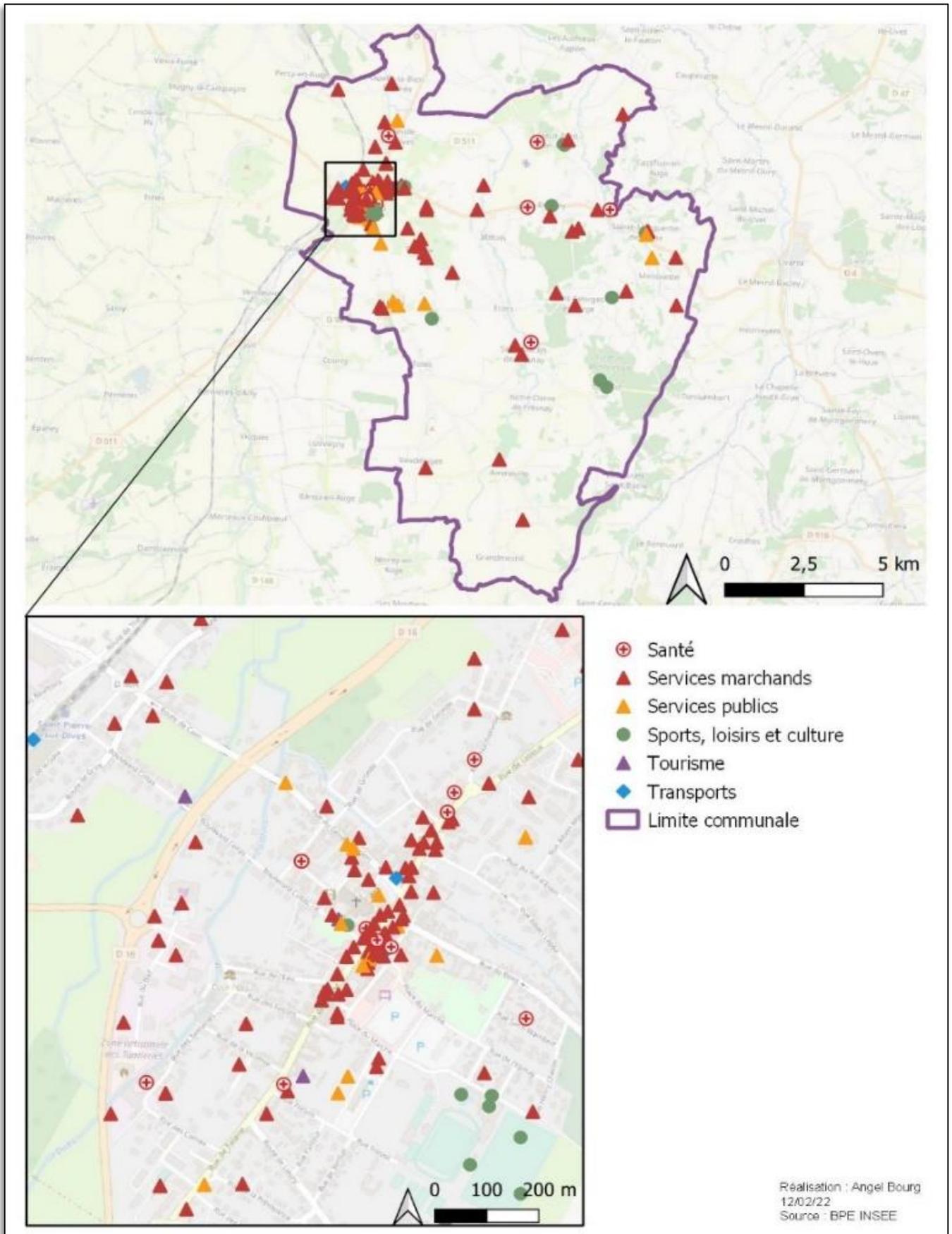


Figure 41 : Services et commerces à Livarot Pays d'Auge

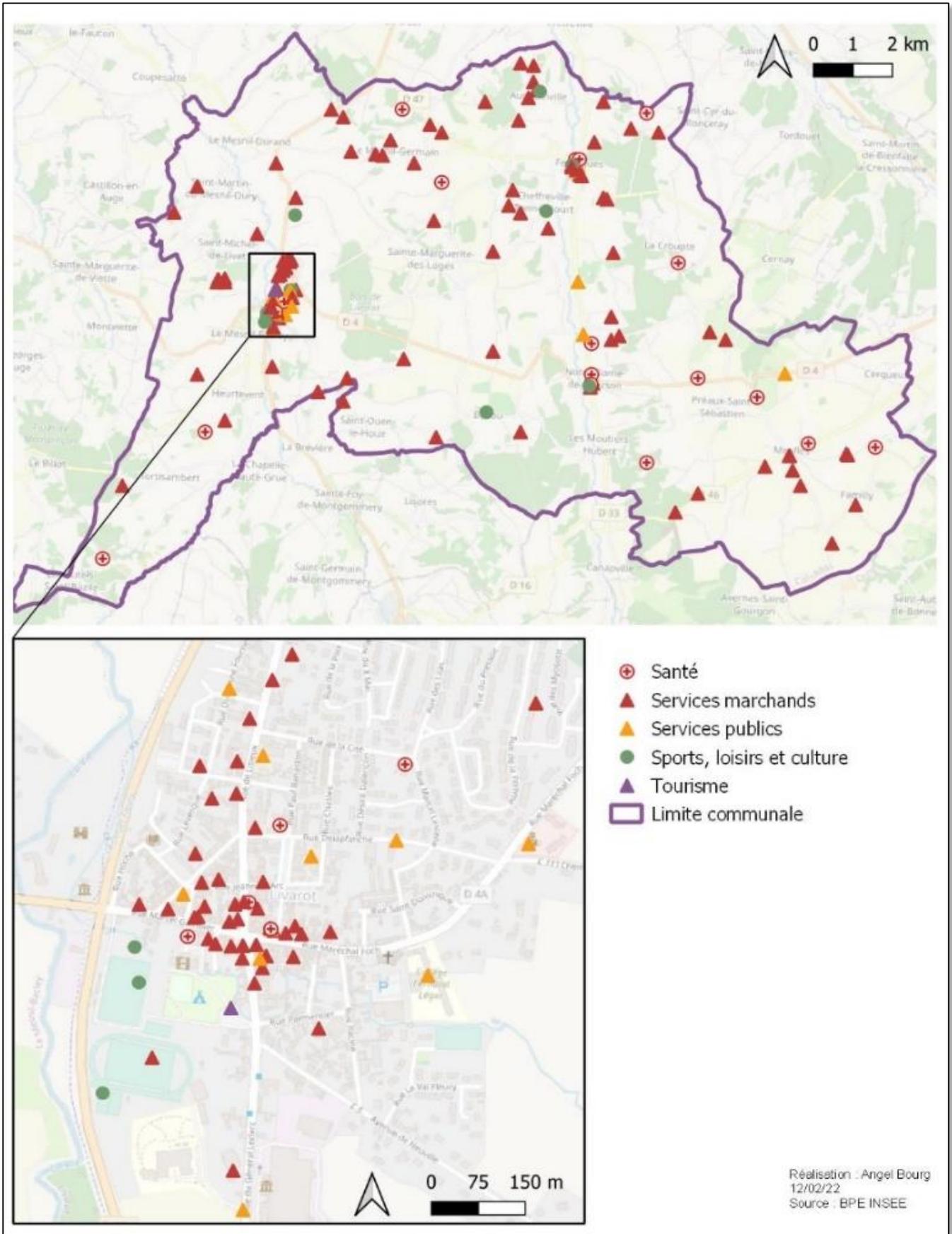
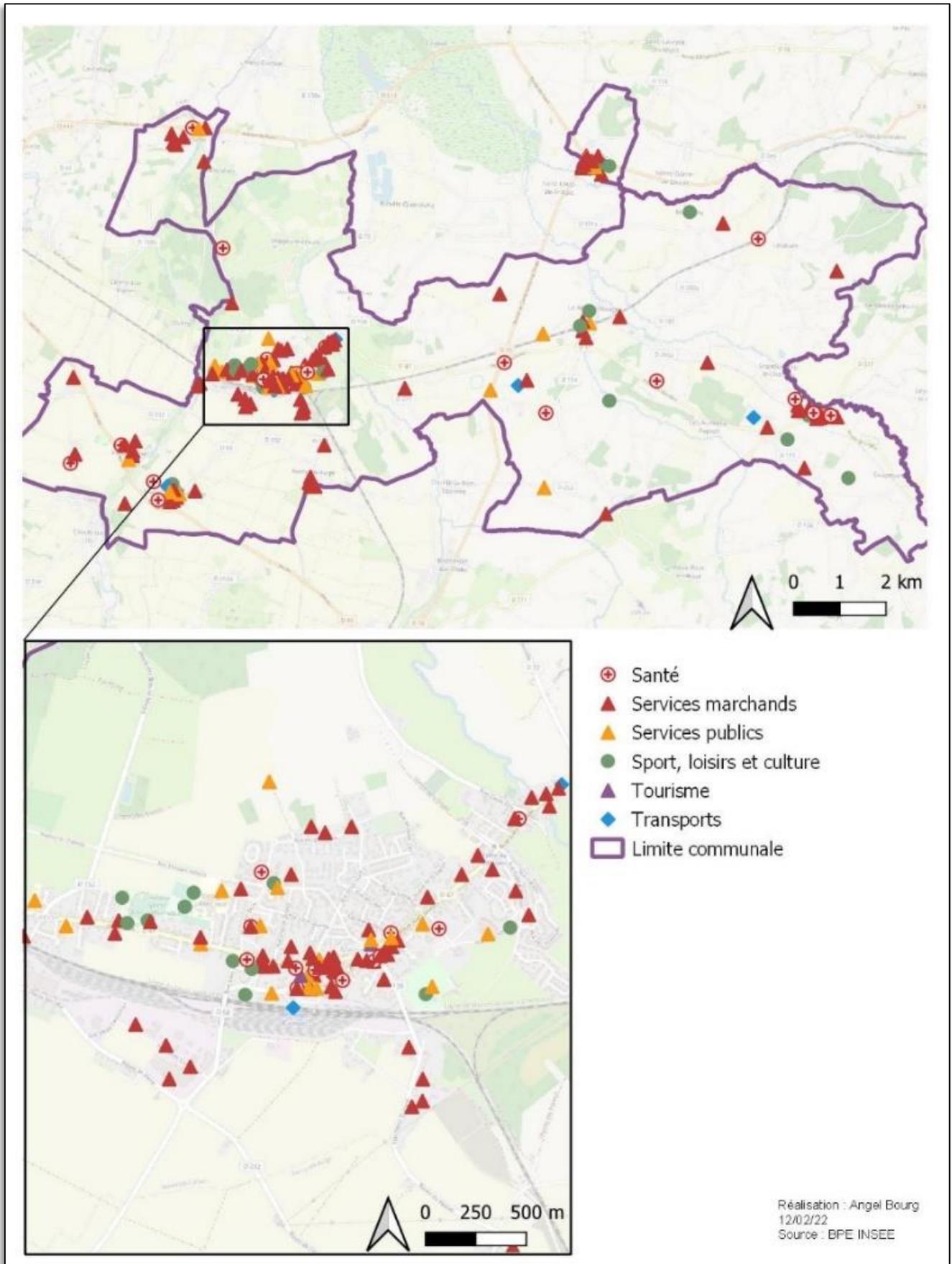
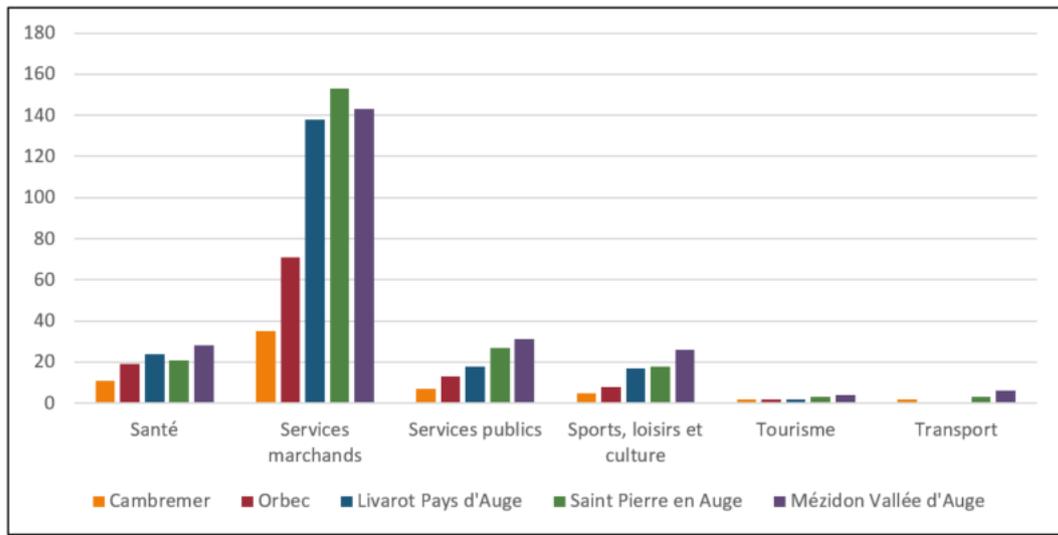


Figure 42 : Services et commerces à Mézidon Vallée d'Auge



Les résultats présentés précédemment illustrent deux types. Tout d'abord au sein des communes historiques, l'offre se concentre quasiment uniquement dans une centralité. En ce qui concerne les communes nouvelles, l'offre est bien plus éparpillée sur le territoire notamment dans les chefs-lieux des communes historiques. On observe tout de même que les centralités bénéficiaires sont mieux dotées dans le cas de communes nouvelles.

Figure 43 : Nombre d'équipements par communes labélisées Petites Villes de Demain



Les centralités se distinguent ici par une domination des services marchands comme des salons de coiffure, des boulangeries... On remarque également, la présence de services publics : postes ou écoles. On comprend dès lors l'enjeu du maintien de ces services. Dans les cinq cas, les services liés au tourisme paraissent peu développés. L'aménagement et la revitalisation de ces centralités pourraient donc passer par une mise en valeur des aménités locales afin de développer l'économie touristique.

On connaît désormais l'offre présente sur nos communes et sa localisation. Il est temps de voir l'évolution de cette offre pour des centralités qui sont présentées comme en difficultés. Pour cela, plusieurs traitements graphiques ont été effectués depuis la Base Permanente des Équipements.

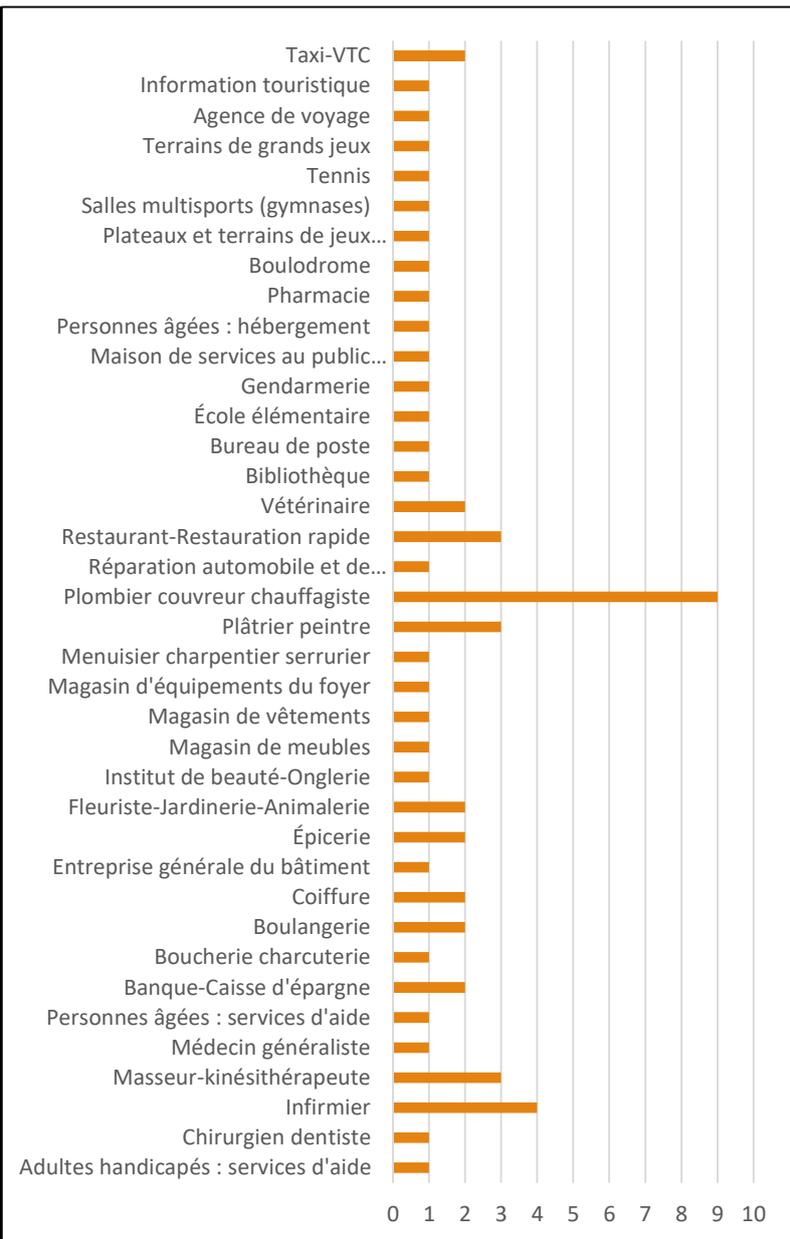
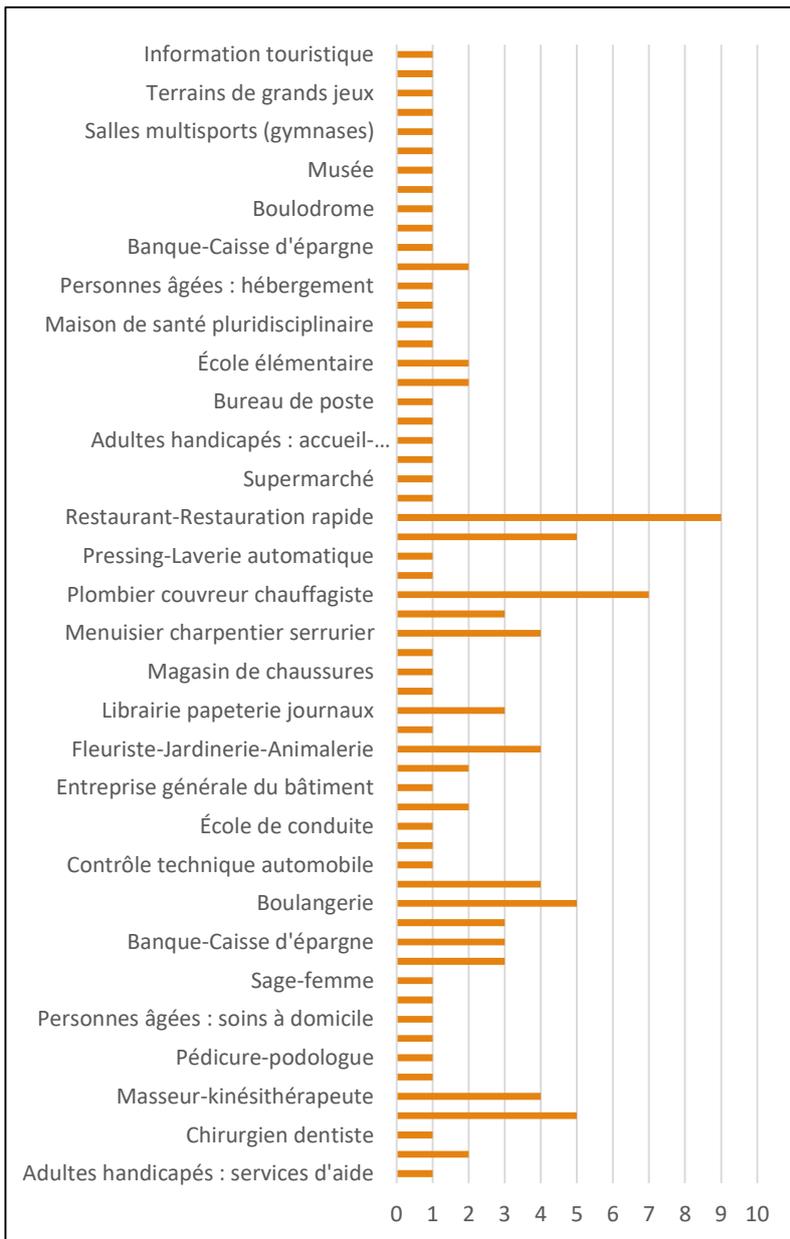
Si on regarde dans le détail l'offre de ces centralités, on remarque que, nombreux sont les types de services ou de commerces qui ne sont présents qu'une seule fois. Cette faible redondance a une conséquence majeure, dès lors qu'un service disparaît, ferme, il n'y en a pas un autre assurant la même prestation. Chaque fermeture entraîne donc une perte

importante, car pour chaque disparition, c'est une prestation qui n'est plus disponible au sein de la commune. Or la commune reste l'échelon privilégié dans l'approvisionnement des ménages (Jousseume, Talandier, 2013).

Exemple pour les communes d'Orbec et Cambremer :

Figure 44 : Détail de l'offre commerciale d'Orbec

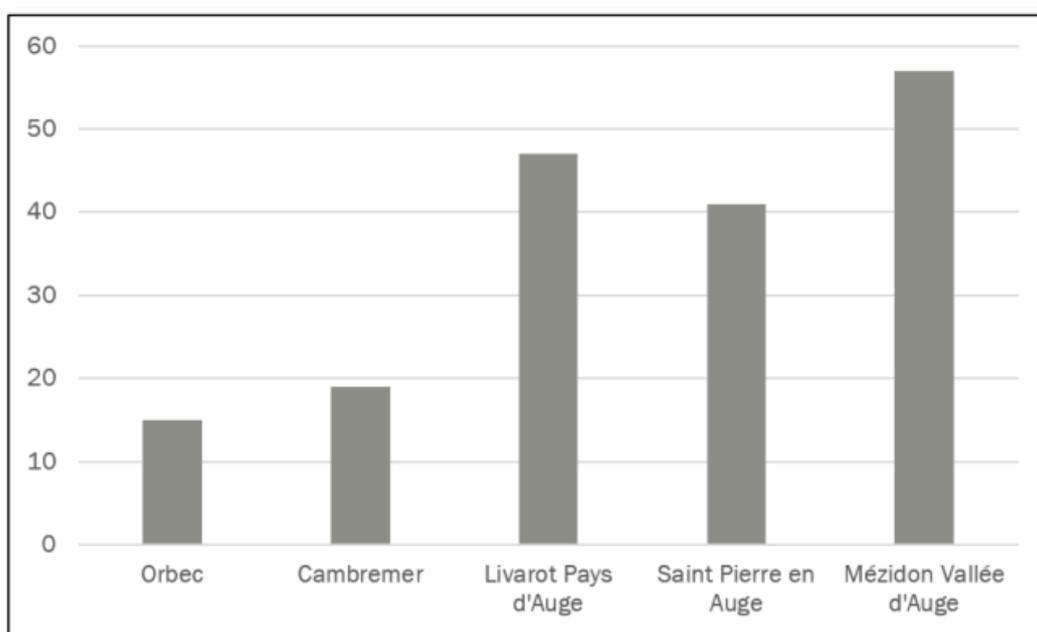
Figure 45 : Détail de l'offre commerciale de Cambremer



Un grand nombre d'équipements et de services présents sur les territoires étudiés ne sont donc présents qu'une seule fois, ce qui les rends sensibles en cas de fermeture de ces entités. L'exemple de l'enjeu des départs en retraite d'artisans illustre cette problématique. À ce sujet on peut également mobiliser un indicateur nommé le taux de création d'entreprises.

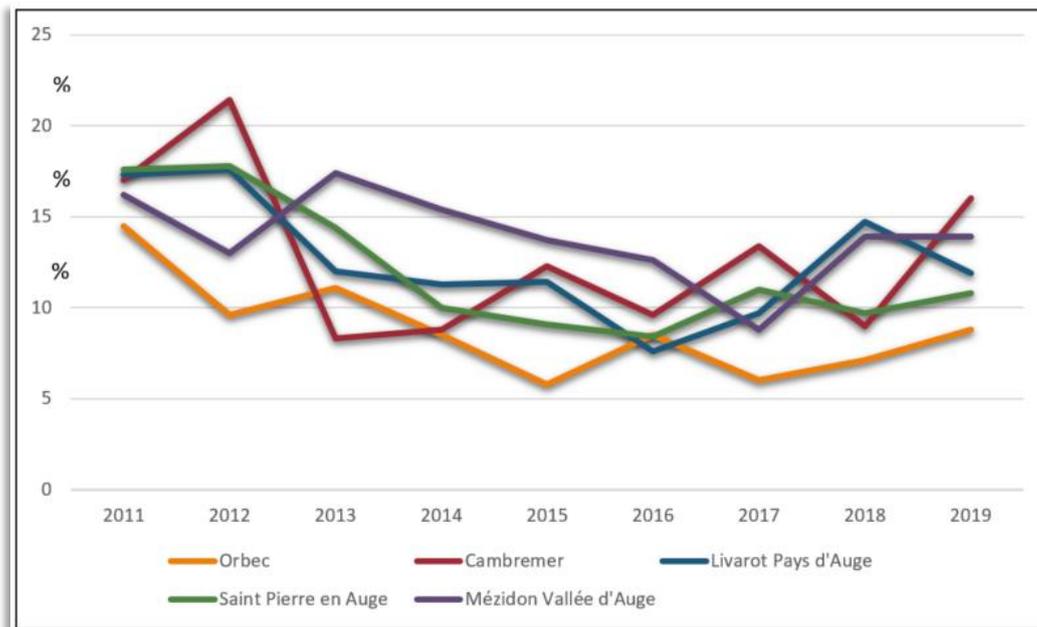
Avant d'étudier le taux de création d'entreprises, remettons le propos dans le contexte du nombre d'entreprises créées par commune d'étude en 2019 (figure 46).

Figure 46 : Nombre d'entreprises créées dans les communes PVD au cours de l'année 2019



On observe que Mézidon Vallée d'Auge semble être la commune la plus dynamique en valeur absolue. Cependant, le taux de création d'entreprises nous permet d'observer les dynamiques sur un temps plus long et en valeur relative afin de comparer les communes entre elles. Ce taux est calculé sur le rapport du nombre d'entreprises créées par an par rapport au nombre d'entreprises présentes sur le territoire à l'année n-1.

Figure 47 : Taux de création d'entreprises par communes PVD entre 2011 et 2019



Malgré d'importantes variations interannuelles, sur une période de huit ans, les taux semblent relativement stables avec tout de même des diminutions. Par exemple, la commune d'Orbec passe de 15 % en 2011 à 9 % en 2019. À l'échelle nationale, entre 2019 et 2020 le taux de création d'entreprise est de 4 %.⁵ L'étude du taux de création d'entreprises étant effectuée, intéressons-nous dorénavant, à la vacance du logement. Les difficultés des commerces et services ainsi que la vacance de logements forment un terreau fertile pour la dévitalisation d'une centralité.

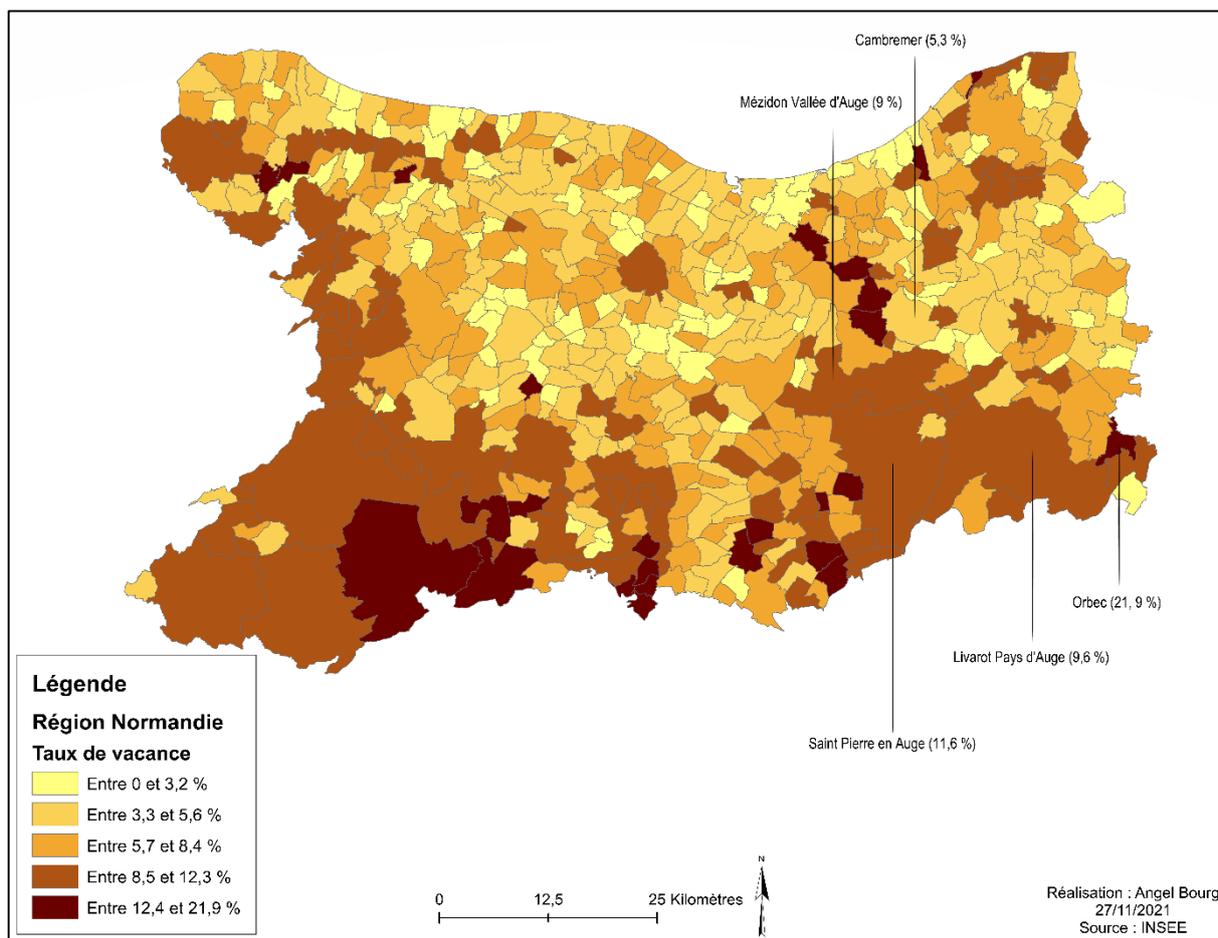
2.2.2/ La vacance structurelle comme problème de fond

Nous avons déjà défini ce qu'était la vacance au cours du chapitre I (cf. page 33). Nous revenons ici sur les taux de logements vacants relevés dans les communes et particulièrement celles étudiées au cours de ce mémoire. La cartographie de ces taux à l'échelle communale montre le résultat suivant (figure 48).

⁵ INSEE Première, 2021, *Un nouveau record de création d'entreprises en 2020 malgré la crise sanitaire*, 4 p.

D'après une étude de l'INSEE⁶ la Normandie est la région qui connaît la plus forte augmentation de la vacance de logements sur la décennie 2006-2016. À cela s'ajoute que cette vacance serait concentrée dans les espaces ruraux. Par conséquent, il y a d'importantes chances que les communes étudiées y soient confrontées.

Figure 48 : Part des logements vacants par commune dans le Calvados en 2018



Comme nous pouvons le voir sur la carte, la vacance est un phénomène qui varie de façon importante à l'échelle communale. Pour un fonctionnement optimal du marché immobilier, ce taux de vacance est censé s'équilibrer autour des 6 %. Orbec se distingue en 2018 avec le taux le plus important présent dans le Calvados (21,9 %). Mis à part Cambremer, toutes les communes étudiées se situent au-dessus de ce seuil de 6 % en s'équilibrant plutôt autour des 10 %. Ces logements vacants peuvent correspondre à des logements anciens, désuets ou en inadéquation avec les désirs des populations (Brouard Sala, 2017).

⁶ INSEE Analyses, 2020, *Une forte hausse de la vacance de logements en Normandie du fait d'une croissance démographique atone*, 4 p.

La vacance de logements est également à mettre en lien avec les commerces. Si dans les bourgs un taux important de logements restent inoccupés, c'est la fréquentation des commerces qui peut en subir les conséquences. Les commerces peuvent donc être mis en difficulté. La commune entre dès lors dans un cercle vicieux qui peut aboutir à sa dévitalisation. En plus d'être un phénomène néfaste d'un point de vue de la dynamique des communes, la vacance des logements est visuelle. On peut se questionner sur l'image que renvoie une rue avec nombre de logements vacants comme en attestent les photographies effectuées dans les cinq centralités.

Au-delà de la carte du taux de vacance, les photographies et les représentations du bâti vacant, sont à mettre en relation avec l'attractivité des centralités. Dans la convention de l'OPAH commune entre Livarot Pays d'Auge et Saint-Pierre en Auge cet enjeu est souligné ; « *Par ailleurs, l'étude pré-opérationnelle a contribué à mettre en évidence des adresses particulièrement dégradés, vacantes qui pénalisent la qualité urbaine et paysagère du quartier, et qui contribuent une offre de logements qui sont sortie du marché. Elles nécessiteraient des opérations de recyclage immobilier* ». ⁷ Dans ce document, des adresses sont mentionnées comme étant les lieux d'action prioritaire. Des photographies prises dans les bourgs des communes bénéficiaires illustrent cette problématique.

⁷ Convention d'OPAH-RU multisites des centres-bourgs de Livarot et Saint-Pierre sur Dives 2022-2027, consultée le 10 janvier 2022 au pôle aménagement de la CALN.



Figure 49 : Maison vacante dans le bourg de Livarot le 10/03/2022



Figure 50 : Commerce et logements vacants à Saint Pierre en Auge le 09/03/2022



Figure 51 : Maisons mitoyennes dégradées dans le bourg de Livarot le 10/03/2022

Ces quelques photographies ne font pas exception. Dans ces deux centralités, la vacance est particulièrement visible. Un des objectifs de leurs projets de territoire est donc de l'atténuer ce qui explique la mise en place de cette OPAH commune dont les objectifs sont similaires pour les deux entités.

Pour Cambremer et Mézidon Vallée d'Auge, la vacance est bien plus subtile et moins visible. Alors que les taux de vacance entre Mézidon Vallée d'Auge et Livarot Pays d'Auge sont relativement proches, la vacance et les bâtis dégradés sont bien plus visibles dans la commune de Livarot Pays d'Auge. Il convient d'ajouter que pour certaines centralités, la vacance étant précédemment cartographiée à l'échelle de la commune, la vacance peut se concentrer ailleurs dans la commune que dans le bourg principal, c'est d'autant plus vrai pour les communes nouvelles.



Figure 52 : Commerce vacant à Mézidon Vallée d'Auge le 09/03/2022



Figure 53 : Maison de ville vacante à Cambremer le 10/03/2022

Pour la commune d'Orbec, on a précédemment mis en lumière un taux important de logements vacants. D'après le maire cela vient notamment d'un problème d'accessibilité des logements dans les étages des commerces « *Oui y a beaucoup de logements vacants car les logements n'ont pas d'accès indépendants des commerces. Donc soit il y a encore des commerces et y a plus d'accès indépendant pour les étages ou soit les surfaces commerciales sont fermées donc y a personne ni au rez-de-chaussée ni au-dessus* ».



Figure 54 : Petits collectifs vacants et dégradés à Orbec le 12/03/2022



Figure 55 : Ancienne maison du bourg d'Orbec fortement dégradée le 09/04/2022

Avant la mise en place du projet de territoire et l'Appel à Manifestation d'Intérêt centre bourg de 2014, la commune d'Orbec a connu un processus très important de dévitalisation. Les orbequois ont vu fleurir les panneaux immobiliers sur les biens à vendre (cf. annexe 1). Ce phénomène a tellement pris d'ampleur que le maire a dû établir une charte de bonne conduite avec les professionnels de l'immobilier afin de limiter l'implantation de ce type de panneau. C'est dire l'importance que revêt l'image du bâti pour une centralité.

Elle peut être déterminante sur le plan de l'attractivité, mais également sur le plan de la non-attractivité, ce qui explique la mise en place d'OPAH sur les communes. On observe donc que sur les cinq communes étudiées, la vacance est due à des critères qui ne sont pas nouveaux : problèmes d'accessibilité, bâtis dégradés voire vétustes et logements inadaptés. La vacance dans les centralités est donc une problématique centrale qui apporte une image répulsive de la commune entraînant par la suite une décroissance démographique qui peut à son tour faire dépérir les commerces et les services proposés autrefois. « *Le spectacle de rideaux de commerces baissés témoigne d'une ancienne activité et nourrit l'idée d'une désertification des quartiers. Les commerces, souvent laissés en l'état de leur fermeture, semblent figés dans le temps, donnant une image peu attractive de la ville. C'est en réaction à cette situation que l'État a mis en place les programmes Action cœur de ville et Petites Villes de Demain, et surtout que des élus locaux se sont mobilisés pour maintenir des commerces sur leurs territoires* ». ⁸

Malgré des résultats économiques et démographiques qui laissent transparaître des difficultés diverses, les communes mobilisent des leviers pour attirer et développer leur économie.

2.2.3/ Exemple de leviers mobilisés pour le rayonnement des centralités

Le bourg de Cambremer peut jouer sur son caractère traditionnel pour attirer des touristes. Le patrimoine notamment la cidriculture y est fortement mis en valeur ce que confirme la cheffe de projet PVD en charge de la commune « on voit que de toute façon Cambremer comme c'est un peu plus touristique c'est plus axé sur le prestige dans le sens où c'est vraiment les agriculteurs, producteurs locaux qui sont fiers de leur patrimoine et de leur terroir via une mise en avant du savoir-faire normand ». De part et d'autre de la D101 qui nous mène vers le bourg de Cambremer, se dressent des vergers composés de pommiers à perte de vue. En entrée de bourg, un domaine produisant du Calvados et du Cidre (Domain Pierre Huet). On retrouve également un parking avec une aire permettant le stationnement de camping-cars. Dès lors, on comprend que Cambremer, développe ses atouts basés sur les produits du terroir et l'authenticité.

⁸ Rapport d'information de l'Assemblée Nationale, 2022, *Le rôle et l'avenir des commerces de proximité dans l'animation et l'aménagement des territoires*, p. 8

Figure 59 : Restaurant « Au p'tit Normand » à Cambremer 2022

Sur les établissements, on retrouve cette volonté de se s'ancrer localement « Au p'tit Normand » on observe également des commerces spécialisés dans la vente de produits dits du terroir.



Le bourg de Mézidon-Canon se trouve dans un tout autre contexte. Située à 30 km de Caen et reliée par une voie de chemin de fer, Mézidon bénéficie de sa proximité avec l'agglomération caennaise pour en tirer du dynamisme. La gare et la voie ferrée ont permis le développement d'un bourg important. La cheffe de projet en poste sur la commune en témoigne « *par exemple Mézidon-Canon, ça c'est vraiment développé autour de la voie ferrée et du coup c'est l'arrivée du train qui a développé la ville. Du coup on a des traces de cette histoire un peu partout en ville qui n'est pas du tout valorisée à l'heure actuelle* ».



Figure 60 : Wagon de chemin de fer dans un jardin à Mézidon 2022

Grâce à sa proximité avec Caen, Mézidon-Canon bénéficie d'une attractivité importante. Ses liaisons régulières avec Caen permettent l'installation de ménages avec un capital financier qui peut être important, à la recherche d'espaces extérieurs pour les enfants. Cet apport de jeunes populations qui continuent de travailler sur Caen maintient et contribue au dynamisme de la commune.

Figure 61 : Gare de Mézidon Vallée d'Auge 2022



Le bourg de Livarot possède lui aussi une histoire particulière. L'implantation de fromageries en a fait un pôle agro-industriel au cours des XVIII^e et XIX^e siècles. La commune possède donc de nombreuses traces de ce passé dynamique. Avec l'industrialisation des procédés de fabrication de fromage et la fermeture de nombreuses entreprises qui ont-elles-mêmes entraîné la fermeture de la gare, le risque de développement de friches était important. Face à cela, la commune a décidé de faire de ce patrimoine un atout majeur grâce à une mise en valeur et une réappropriation du bâti.

Figure 62 : Ancienne publicité du Camembert de Livarot 2022



Figure 63 : Plaque historique de la place du marché de Livarot 2022



La cheffe de projet PVD en charge de la commune nous apprend que « pour Livarot, ils ont été bénéficiaires d'un programme il y a quelques années « commune cité art histoire » ou quelque chose comme ça. C'était l'office du tourisme qui avait porté ça pour la mise en place ». C'est ce qui a permis à la commune d'implanter de nombreuses plaques sur les sites emblématiques afin d'expliquer et de rappeler ce passé dynamique. L'usine Leroy est un exemple de cette réappropriation des bâtis. Elle a été restaurée afin d'y installer une médiathèque et un pôle de santé. Le bâti patrimonial, préservé et restauré, a empêché la friche en offrant de nouveaux services de proximité à la population.

Figure 64 : Plaque historique de l'usine Leroy de Livarot 2022

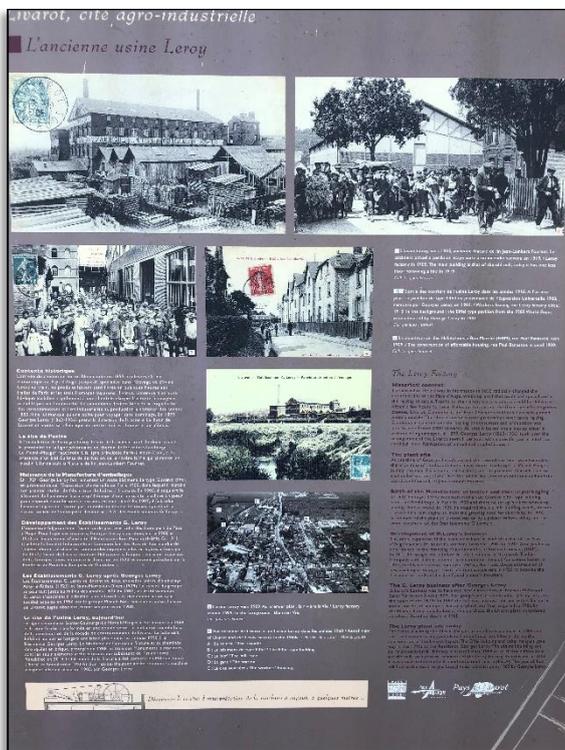


Figure 65 : Médiathèque installée dans l'usine Leroy de Livarot 2022



Figure 66 : Abbaye de Saint Pierre en Auge 2022

À Saint-Pierre, c'est le bâti conventuel qui sert de place centrale pour la commune. C'est la présence d'une abbaye bénédictine fondée au XI^e siècle et l'acquisition des bâtiments conventuels qui a permis cette mise en valeur.



L'église puis les bâtiments environnants, ont progressivement été classés monument historique ce qui en fait un levier d'attractivité pour le tourisme. On a questionné la cheffe de projet PVD qui traite de la commune à ce sujet, voici son explication « *Saint-Pierre par exemple le bâtiment est extrêmement important, la commune a un peu tout misé dessus sur la réhabilitation des bâtiments conventuels, on voit sur la question de la halle médiévale, sur le centre-bourg ou c'est extrêmement préservé. Donc c'est vraiment au cœur de la stratégie de Saint-Pierre en tout cas de sa redynamisation* ».

Un office du tourisme et une maison des services ont été implantés dans ces bâtiments ainsi qu'un musée. La place devant l'église a été totalement réaménagée et un pôle de santé a été mis en place dans l'ancienne école communale. On est donc dans une logique similaire à celle de Livarot via une réappropriation du patrimoine pour en faire un facteur d'attractivité et de services à la population.



Figure 67 : Pôle de santé de Saint Pierre en Auge
2022



Figure 68 : Office de tourisme de Saint Pierre en Auge
2022

Le bourg d'Orbec compte sept bâtiments inscrits ou classés comme monuments historiques (cf. annexe 2). La commune est donc actuellement en train de mettre en place un dispositif appelé Site Patrimonial Remarquable sur la commune. Le code du patrimoine⁹ définit les SPR de la façon suivante :

⁹ Code du patrimoine, article L631-1 datant du 9 juillet 2016.

« Sont classés au titre des sites patrimoniaux remarquables les villes, villages ou quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, au point de vue historique, architecturale, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public. [...] Le classement au titre des sites patrimoniaux remarquables a le caractère de servitude d'utilité publique affectant l'utilisation des sols dans un but de protection, de conservation et de mise en valeur du patrimoine culturel ».

Figure 69 : Eglise Notre-Dame d'Orbec 2022



Figure 70 : Musée du vieux manoir d'Orbec 2022



Le tour d'horizon des communes bénéficiaires ayant été établi autour de plusieurs indicateurs et photographies, revenons sur le projet de territoire. Comment les communes dans le cadre de leur participation à PVD ont-elles construit ce projet de territoire ? Quelles en sont les priorités et les objectifs ?

2.3/ Le projet de territoire, clé de la revitalisation

2.3.1/ Motivation de participation au programme

La participation au programme Petites Villes de Demain se matérialise par la construction et la mise en application d'un projet de territoire qui à échéance vise à revitaliser les centralités bénéficiaires. Pour les communes lauréates de la Communauté d'Agglomération Lisieux-Normandie, c'est une candidature commune qui a vu le jour comme le rappelle le maire d'Orbec « *C'est une candidature commune avec les quatre autres communes [...] On a pensé qu'étant donné que les thématiques qui sont traitées dans PVD sont*

beaucoup de thématiques qui aujourd'hui sont des compétences de la Communauté d'Agglomération Lisieux Normandie [...] Donc là plutôt que chaque commune candidate chacune dans son coin on a pensé qu'avec des thématiques qui sont l'habitat, le développement économique, le commerce... »

Les acteurs du territoire ont développé une volonté collective sur le territoire qui passe par la revitalisation de cinq centralités dispersées sur le territoire de la Communauté d'Agglomération.

Pour les communes bénéficiaires, le fait de développer l'attractivité du bourg centre est essentiel. Cette attractivité est vue comme vectrice de développement. Dans son article, Anne le Roy¹⁰ explique les enjeux présents autour de la notion d'attractivité. Elle remet en question la définition présentée par Hatem 2004, selon laquelle l'attractivité reposerait sur « *la capacité à fournir grâce aux ressources des conditions d'implantation plus intéressantes que celles des territoires concurrents pour les projets mobiles* ». D'après elle, les politiques publiques se sont appuyées sur cette définition qui serait trop étroite. En effet, elle omet un certain nombre d'éléments centraux comme la qualité de vie, le développement durable et la qualité de l'emploi par exemple. L'attractivité est donc un concept complexe que l'on peut simplement définir comme une capacité d'attraction sur un territoire.

Afin d'illustrer cette volonté, nous analyserons les projets de territoire qui seront mis en place au cours des prochaines années. Orbec ayant bénéficié de l'AMI Centre Bourg, son projet de territoire a été construit dès 2014. La cheffe de projet PVD d'Orbec rappelle que ce programme se place en continuité : « *Donc au fait la partie diagnostic elle émane de cette AMI là et les actions PVD elles sont la continuité de ce qui a été décidée et de ce qui est déjà en place. Donc le diagnostic date de cette période-là.* » L'objectif principal étant de remettre du flux dans le bourg en laissant une place importante aux piétons, en limitant les espaces dédiés aux voitures et en élargissant de manière importante les trottoirs pour favoriser la déambulation vers les commerces du bourg. Pour le maire d'Orbec, c'est une priorité d'action, « *C'était déjà de stopper cette omniprésence de la voiture en centre-bourg. On voulait aussi*

¹⁰ Le Roy A., Ottaviani F., 2011, *Développer de nouveaux indicateurs de richesse afin de repenser l'attractivité territoriale ?*, 23 p.

recréer de larges espaces où les gens prendraient le temps de se côtoyer, de se croiser et d'échanger ; vraiment pour recréer du lien social intergénérationnel au niveau de la commune ». Le patrimoine est également un de ces leviers via la mise en place d'un SPR afin de développer le tourisme. Les diagnostics et les projets de territoire pour les communes de Mézidon Vallée d'Auge et de Saint-Pierre en Auge ont été construits au même moment durant la période 2019-2020. La cheffe de projet en poste sur ces communes nous éclaire sur la manière dont cela s'est déroulé « *Pour ce qui est de Mézidon et de Saint-Pierre le diagnostic a été construit en amont de PVD, mais ça date de 2019-2020. La Communauté d'Agglomération, les communes que ce soit Saint Pierre ou Mézidon ont créé un partenariat avec l'EPFN et la région. Ce qui a permis à l'EPFN de mandater des bureaux d'étude pour faire des diagnostics et mener des études stratégiques sur leur territoire* ». Pour Mézidon, le quartier de la gare ainsi que le quartier Allende ont été identifiés comme des leviers prioritaires afin de développer l'attractivité du bourg. Dans le cadre de Saint-Pierre, c'est tout le bâti conventuel qui semble essentiel notamment sur le plan du développement de l'activité touristique. De plus, le bourg de Saint-Pierre est fortement doté en commerçants et artisans comme le rappelle des panneaux en entrée de bourg (figure 71).

Figure 71 : Panneau d'entrée de bourg à Saint Pierre mentionnant l'offre de commerces et de services 2022



Les communes de Livarot Pays d'Auge et de Cambremer quant à elles sont en attente de ce diagnostic afin de constituer un projet de territoire adapté, pour reprendre l'expression de Jacqueline Gourault, on parle de « *cousu-main* ». ¹¹ Les cheffes de projet en poste prévoient de remobiliser un montage similaire à celui mis en place pour Mézidon et Saint-Pierre :

« Ce qui nous reste à faire, c'est remmener ces études stratégiques pour pouvoir identifier qu'elles peuvent être les priorités et avoir une cohérence d'ensemble sur ces territoires-là. Donc

¹¹ Site de l'ANCT rubrique programme Petites Villes de Demain

pareil on en discute aujourd'hui, c'est un projet de remmener ce système d'étude via l'EPFN comme pour Mézidon et Saint-Pierre pour qu'on puisse lancer ça fin d'année ».

Dans le cadre de Petites Villes de Demain (cf. page 41), les postes de chef de projet sont financés à 75 %. Le reste à charge pour les communes n'est donc que de 25 %. À cela s'ajoute que pour la CA Lisieux-Normandie les cheffes de projet sont des employés de l'EPCI et non des communes, « *Ce qu'il faut savoir, c'est qu'on est agent de l'agglomération et qu'on travaille pour les cinq communes petites villes de demain* ». Ce n'est pas un cas isolé, en effet comme le rappelle la note de suivi du déploiement du programme¹², 60 % des chefs de projet PVD sont employés par un EPCI. Cette mesure est un argument très important du programme, elle permet un soutien en ingénierie à coût réduit. L'ingénierie est une question centrale pour les collectivités, les cheffes de projet en sont bien conscientes « *Toutes les communes sont en manque d'ingénierie. Déjà l'ingénierie ça coûte cher et ça demande une structuration et une gestion derrière importante* ». Le président de l'EPCI et maire de Mézidon Vallée d'Auge, témoigne de l'importance de cette mesure « *L'État nous a fait bénéficier de 2 chargées de missions, financées à 75 %. On peut donc apporter une ingénierie gratuite, quasiment, aux communes qui sont PVD. C'est un vrai plus de la mutualisation et c'est l'agglomération qui a porté le projet. PVD, pour la commune, c'est intéressant !* » Les communes bénéficient d'un apport en ingénierie financé en grande partie par l'État qui se porte à leur disposition pour construire le projet de leur territoire de manière extrêmement localisé.

Figure 72 : Extrait du conseil municipal de Mézidon Vallée d'Auge du 04/04/2022 mentionnant le financement des chefs de projet

Un projet de convention de co-financement a été rédigé par la Communauté d'Agglomération Lisieux Normandie et proposé aux cinq communes afin de définir les modalités via notamment la répartition financière ci-dessous :

	Saint Pierre en Auge	Orbec	Cambremer	Livarot Pays d'Auge	Mézidon Vallée d'Auge
Population au 1er janvier 2020 (INSEE)	7 831	2 038	1 383	6 365	9 720
Répartition financière du reste à charge	29%	7%	5%	23%	36%
Répartition théorique en jours/semaine sur la base de deux chefs de projet	3	1	1	2	3
Montant annuel estimatif	5 657 €	1 365 €	975 €	4 487 €	7 022 €

¹² ANCT, Février 2022, Note de suivi chiffres clés du déploiement du programme, p. 4.

À l'échelle de l'agglomération, deux cheffes de projet sont donc en place. L'une d'elle travaille sur les communes de Mézidon Vallée d'Auge et de Cambremer tandis que la seconde s'occupe des communes d'Orbec, de Livarot Pays d'Auge et de Saint-Pierre en Auge. Ces cinq communes doivent donc se partager 25 % du reste à charge du financement des cheffes de projet. Comme le montre la figure 72, chaque commune doit un montant annuel calculé sur plusieurs critères. Les sommes en question restent cependant relativement modestes grâce à la mutualisation entre les communes et l'importante prise en charge assurée par le programme.

Ces cheffes de projet ont pour objectif de produire un développement de l'attractivité dans ces centralités. Le bâti a évidemment une place centrale dans ce contexte. Petites Villes de Demain met à disposition des élus, des outils afin d'intervenir sur le bâti afin de limiter son extension et favoriser sa requalification.

2.3.2/ Le renouvellement urbain, intervenir sur le bâti existant

Un des outils phares pour intervenir sur le bâti est la mise en place d'une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) et notamment une de ses branches Renouvellement Urbain (RU). Les OPAH visent à requalifier l'habitat et notamment limiter la vacance des logements. Sur le secteur de la Communauté d'Agglomération, des communes lauréates PVD bénéficient déjà ou vont prochainement être bénéficiaires de ce dispositif. Comme le confirment les cheffes de projet PVD de l'agglomération, les objectifs sont communs « *Les objectifs des OPAH RU sont multiples, mais c'est souvent les mêmes, c'est de lutter contre la vacance, de lutter contre la dégradation des logements, adaptés ces logements aux populations notamment âgées ou PMR. Et aussi y a une grosse partie rénovation énergétique qui est importante à prendre en compte* ». Ces OPAH sont adoptées pour une durée de 3 à 5 ans.

Orbec bénéficie d'une OPAH RU depuis 2017. Elle touche à sa fin (2023) et les résultats semblent satisfaisants « *Comme je le disais Orbec on touche un peu à la fin de l'OPAH et les résultats sont positifs, les objectifs sont quasiment atteints. Ça a permis de remettre en état des logements aussi bien pour des propriétaires bailleurs que pour des propriétaires occupants.*

*Donc ça permet aussi d'avoir une certaine mixité en termes d'habitants que ce soit des personnes qui louent ou des propriétaires ». Les objectifs de cette OPAH¹³ sont par exemple, la requalification de l'habitat dégradé, valoriser le patrimoine architectural, développer et améliorer les services publics, valorisation des friches... La cheffe de projet PVD en charge d'Orbec tire la conclusion suivant de l'OPAH RU « *Ce qu'il faut savoir, c'est qu'Orbec par exemple avait déjà initié tout son travail de redynamisation donc ça nous permet de voir un peu ce qui peut se passer et ce qui peut être fait. Les résultats de l'OPAH RU d'Orbec sont positifs, tous les objectifs sont quasiment atteints. On a quand même vu qu'il y a un peu de redynamisation dans le centre-bourg et de reprise des logements vacants. Bon y a encore du travail à faire, mais on voit que les actions menées fonctionnent ».**

Le 28 février 2022, les communes de Livarot Pays d'Auge et de Saint-Pierre en Auge signent une OPAH RU multi-sites sur les bourgs principaux des deux communes bénéficiaires. Les cheffes de projet expliquent la construction du dossier :

*« Elle est multi-sites parce qu'elle résulte d'une étude globale de l'agglomération donc à l'échelle de l'agglomération sur tout ce qui était habitat. Donc ça a permis d'identifier quels étaient les secteurs qui nécessitent le plus d'attention ou pas et de quelle façon. Et il en a résulté qu'il fallait lancer une OPAH RU sur Lisieux et une multi-sites sur Livarot et Saint-Pierre puisqu'on est sur des problématiques qui sont similaires sur ces deux communes. Donc effectivement, autant mutualiser les diagnostics et les actions pour pouvoir avoir un suivi et une opérationnalité efficace ». La construction de ce dispositif nécessite un diagnostic qui permet de faire un point sur les priorités. On peut notamment évoquer la vacance du logement qui est mentionnée de la façon suivante « *Le diagnostic de l'étude pré-opérationnelle sur ces deux centres-bourgs a mis en évidence une problématique forte de vacance. Au total sur les deux centres-bourgs, ce sont 184 logements qui sont vacants ».*¹⁴*

L'OPAH a donc pour objectif de remettre des habitants dans des logements qui sont vacants pour certains depuis plusieurs années. Elle met également en lumière le fait qu'une partie du parc des deux bourgs est dégradée « *cette vacance traduit de l'obsolescence d'une partie du parc de logements et les besoins en travaux qui sont nécessaires pour permettre leur occupation dans des conditions minimales de décence ».*

¹³ Convention d'OPAH 2017 – 2023 pour la redynamisation du pôle rural d'Orbec, 28 p.

¹⁴ Convention d'OPAH RU multi-sites des centres-bourgs de Livarot et Saint Pierre-sur-Dives 2022 – 2027.

Pour finir sur l'importance des OPAH, en décembre 2020, 39 % des communes labellisées PVD bénéficient d'une OPAH¹⁵. C'est un levier qui a été fortement utilisé par les communes et qui, de par sa durée de mise en place et la construction d'un diagnostic préalable, permet d'agir sur l'habitat en traitant des problématiques de bâtis vacants et dégradés. Ces OPAH sont un moyen efficace de re-densifier le bourg et de lutter contre l'extension urbaine. En effet, en réhabilitant et en repeuplant le bourg des centralités, elles permettent de limiter la construction en tache d'huile sous la forme de lotissements pavillonnaires qui vident le bourg de ses habitants. Comme en témoigne le maire d'Orbec, la priorité c'est de repeupler le bourg :

« Moi l'architecte des bâtiments de France et depuis plusieurs qui se sont succédés m'ont toujours rappelés que l'objectif d'Orbec ce n'était pas de faire du mitage et de construire des petits lotissements à droite à gauche. C'était de repeupler le centre-bourg mais si on repeuple le centre-bourg, si on ramène des services, des commerçants et des habitants, bien évidemment, on va redonner une dynamique ». Il ajoute également le coût engendré par ces constructions en tache d'huile au travers de la mise en place des réseaux « Quand on signe un permis pour une maison au milieu de la pampa, faut faire amener les réseaux, faut amener les voiries tout ça pour quelqu'un qui va nous payer une taxe une taxe d'habitation et un impôt foncier par an qui représente le millième des investissements que l'on a fait. Le retour sur les investissements, non seulement il est nul, mais il est très fortement négatif ».

Remettre des habitants dans le bourg permet de maintenir le dynamisme de celui-ci. À cela s'ajoutent, des flux importants qui bénéficient aux commerçants présents, ce qui assoie leur maintien et permet la construction d'un cercle vertueux assurant le maintien et le dynamisme des activités en place dans la centralité.

Dans cette volonté de réinstaller la population dans le bourg en mobilisant des logements vacants et parfois dégradés un problème apparaît régulièrement : l'accessibilité. Ce problème est tout d'abord pointé par les cheffes de projet *« Il y a aussi le fait que comme on est beaucoup sur des villes historiquement commerçantes, on est sur des logements ou l'entrée se fait par le commerce sauf qu'aujourd'hui les commerçants ne vivent plus au-dessus de leur commerce. Donc y a tout un travail de réaménagement des accès à faire »*. Etienne Cool mentionne également cette difficulté autour de l'accessibilité *« Oui y a beaucoup de logements vacants car les logements n'ont pas d'accès indépendants des commerces. Donc soit il y a encore des commerces et y a plus d'accès indépendant pour les étages ou soit les*

¹⁵ ANCT, Février 2022, Note de suivi chiffres clés du déploiement du programme, p. 4.

surfaces commerciales sont fermées donc y a personne ni au rez-de-chaussée ni au-dessus ».

Un réaménagement des entrées des logements est donc nécessaire afin de mettre en place un accès indépendant des commerces présents en rez-de-chaussée. La vacance des logements dans ces bourgs peut également s'expliquer par le fait qu'ils ne répondent plus aux besoins des populations actuelles. Ils suivent donc un schéma que nous expliquent les cheffes de projet : « *On est sur des centres-bourgs qui ont des logements vacants du coup qui se dégradent soit parce qu'ils ne répondent plus aux besoins de la population parce que trop petit, pas de jardin, pas de garage... »*

Conclusion

Diagnostic des terrains d'étude

Afin de dresser les diagnostics des cinq communes labellisées Petites Villes de Demain au sein de l'EPCI, plusieurs indicateurs ont été mobilisés. Orbec paraît être la commune la plus en difficulté et la plus en proie au processus de dévitalisation. Le chapitre III permet de comprendre les actions qui sont menées grâce à l'AMI centre bourg de 2014 et PVD afin de revitaliser le bourg. En effet, c'est également la commune qui a le plus de résultats concrets, car sa phase opérationnelle est déjà en place depuis plusieurs années. Cambremer et Mézidon sont les centralités qui paraissent les moins touchées par ces problèmes de vacances et de perte d'attractivité. Cambremer est une commune tournée vers le tourisme et Mézidon bénéficie de la proximité avec la côte et Caen. Saint-Pierre en Auge et Livarot paraissent être dans des difficultés similaires. L'habitat y paraît comme un levier important à mobiliser. On y retrouve beaucoup de bâtis vacants voire fortement dégradés.

Ces cinq communes possèdent tout de même de nombreuses aménités patrimoniales ou touristiques. Elles possèdent des leviers à amorcer pour rayonner en tant que centralités dynamiques. Comme l'a écrit Gérard François Dumont, « *aucun territoire n'est d'avance condamné. Leur avenir dépend avant tout de la capacité des acteurs locaux à fédérer les énergies autour d'une vision ancrée dans leur spécificité* ». ¹⁶ Il conviendra de compléter ce travail par un diagnostic des territoires une fois le projet de territoire mis en place. Une politique d'évaluation du programme PVD devra donc être mise en place afin de déterminer son efficacité. Le projet de territoire et sa mise en place étant des processus longs (autour de six années), il est nécessaire de prévoir plusieurs échéances afin de comprendre si les résultats sont à la hauteur des espérances et des investissements.

Agir sur ces centralités reste un enjeu majeur. Durant ce travail de recherche, on admet se concentrer essentiellement sur les bourgs de ces centralités, mais il ne faut pas oublier l'espace alentour qui en dépend directement.

¹⁶ François Dumont G., 2018, *Les ressorts du développement local*, p. 2

Comme l'a écrit Olivier Bleys, « *Il y a la petite ville et le pays autour, le cœur et la chair qu'il irrigue. Le médecin fait bien d'ausculter le cœur car, s'il cessait de battre, la chair se nécroserait* ».

Monique Poulot rappelle à ce sujet que les bourgs-centres de 500 à 2 000 habitants et les petites villes entre 2 000 et 20 000 habitants jouent toujours le rôle de maillon essentiel de l'organisation territoriale. Les indicateurs concernant les équipements, les services et les commerces alertent du point de vue de la perte de dynamique au sein de ces centralités. Il convient également de porter une attention toute particulière sur la démographie ainsi que l'état du bâti qui peut entraîner des problématiques de vacance.

CHAPITRE III

Mise en place de Petites Villes de Demain sur le terrain, des objectifs communs

Après l'étude des communes sélectionnées, nous procédons à l'analyse de la mise en place de Petites Villes de Demain sur ces territoires. Ce troisième chapitre a pour objectif de comprendre les projets de territoire, leur mise en place et le rôle des acteurs en place sur les centralités.

3.1/ Construction du projet de territoire

3.1.1/ Un projet par et pour le territoire

Le projet de territoire est un élément phare de communication autour du programme Petites Villes de Demain. Il est mis en avant comme projet par et pour le territoire afin de transmettre le message qu'il ne s'agit pas d'une intervention de l'État qui pourrait être perçue par les locaux comme une ingérence sur leur territoire. Il est conçu et développé à l'échelle locale pour répondre aux enjeux et aux besoins locaux, présentés à la suite du diagnostic de territoire. Pour ce qui est des cinq communes étudiées durant ce travail de recherche, deux n'ont pas encore complètement construit ce diagnostic. Par conséquent, le projet de territoire n'est pas encore fixé. Cependant, les cas de Mézidon Vallée d'Auge, Saint-Pierre en Auge et Orbec vont être présentés pour comprendre comment sont construits ces projets de territoire. Les communes de Mézidon Vallée d'Auge et de Saint-Pierre en Auge ont bénéficié d'un partenariat de travail entre l'Établissement Public Foncier de Normandie et la région en mandatant des bureaux d'étude. La cheffe de projet revient sur ce processus « *Pour ce qui est de Mézidon et de Saint-Pierre le diagnostic a été construit en amont de PVD mais ça date de 2019-2020. La Communauté d'Agglomération, les communes que ce soit Saint-Pierre ou Mézidon ont créé un partenariat avec l'EPFN et la région. Ce qui a permis à l'EPFN de mandater des bureaux d'étude pour faire des diagnostics et mener des études stratégiques sur leur territoire. Pour Mézidon, c'est La Fabrique Urbaine qui a été mandaté pour faire ce diagnostic-là et ces études de préconisation tandis qu'à Saint-Pierre c'est E2A* ».

Pour la commune d'Orbec le contexte est différent, cela s'est fait plus en amont notamment durant la période de l'AMI Centre Bourg de 2014. Le maire revient sur la construction de ce projet « *On a missionné un cabinet d'urbaniste, paysagiste qui nous a accompagnés jusqu'au lancement des appels d'offres pour la phase travaux. D'ailleurs, ils ont été largement financés par le FNADT (Fond National d'Aménagement Du Territoire)* ».

Différents échelons sont donc mobilisés pour la construction de ces projets de territoire ; à commencer par l'échelle locale. Les leviers d'actions sont expliqués sous la forme de fiches actions comme l'indiquent les cheffes de projet : *« Il y a eu une partie diagnostic puis ensuite tout un panel d'action qui pouvait être mis en place via des fiches actions sur comment répondre aux enjeux identifiés. Ces études-là, elles ont été reprises, fin elles ont été appropriées par les élus et reprises suivant leurs sensibilités, leurs volontés et leurs ambitions politiques se retrouvent aujourd'hui dans les ORT qu'on a pu signer avec PVD ».*

Le fait que les projets de territoire soient construits à l'échelle locale n'empêche pas, par ailleurs, un travail et une imbrication de divers acteurs comme le département ou la région. En effet, les cheffes de projet rappellent qu'une multitude d'échelles sont prises en considération suivant les thématiques et les compétences des échelons administratifs. Le programme PVD permet à ces centralités un gain de visibilité auprès d'acteurs importants comme la banque des territoires, un des nombreux partenaires du programme. Les cheffes de projet témoignent d'ailleurs en ce sens, *« C'est intéressant en tant que lauréat de PVD d'avoir ses accompagnements-là. Pareil, la région on a des personnes dédiées à PVD et au département aussi donc ça facilite quand même la mise en œuvre des projets ».*

Le rôle que peut jouer la population n'est pas à négliger. Il peut être intéressant d'associer la population au projet de territoire pour plusieurs aspects. Tout d'abord les locaux ont une connaissance importante de leur territoire, leur espace vécu. Ils en maîtrisent les atouts et en connaissent les faiblesses. Ils permettent un apport important et un gain de temps non-négligeable sur l'identification des leviers inhérents au projet de territoire.

De plus, le fait d'associer la population et de l'inclure présente des avantages sur le plus long terme. Les populations, incluses dans le projet de territoire, comprennent mieux les enjeux et sont davantage en capacité de s'approprier et de supporter les contraintes durant la période des travaux. Ils comprennent dès lors mieux les enjeux que représentent la revitalisation et la redynamisation de leur centralité. Leur implication permet une meilleure acceptabilité du projet.

La commune d'Orbec a associé la population à ce processus comme en témoigne le maire :

« On a associé la population et les commerçants à nos réflexions. On n'a pas décidé comme ça d'autorité, taisez-vous c'est comme ça que ça va se passer et point barre. Non, on a eu des réunions publiques, on a invité les gens par secteur que ce soient commerçants ou habitants, on a écouté leurs doléances. On a écouté leur demande aussi et puis on leur a expliqué quel était notre état d'esprit justement dans ce qu'on voulait faire et en fait à la fois les commerçants et à la fois les habitants j'ai le sentiment qu'ils se sont appropriés notre projet collectif en fait. Et ça, le fait de s'approprier le projet collectif, c'était un gage de réussite quoi ».

Associer la population dans ce projet semble être un élément important dans la compréhension des locaux et leur implication. Quentin Brouard Sala¹ soulignait déjà cette volonté de concertation avec la population à Orbec en 2017. *« Le projet de revitalisation d'Orbec pour sa partie habitat avait une volonté de participation et de construction du projet avec les habitants et les bailleurs sociaux, à l'image d'une concertation dialogique permettant « l'émergence d'un espace public » au sens habermassien, c'est-à-dire un lieu où les choix publics locaux peuvent être discutés, débattus entre les élus, les fonctionnaires et les citoyens ».*

Il souligne cependant une faible participation de la population *« Seulement, il y a eu une faible participation des habitants et des bailleurs sociaux rendant caduque la concertation et le partenariat entre les élus, les professionnels de l'aménagement et les habitants. Le projet est donc aujourd'hui passé du modèle concerté à un modèle hiérarchique pour la partie habitat. En effet, des mesures coercitives sont à présent évoquées pour résorber l'habitat indigne du centre du bourg. »* La faiblesse de la mobilisation de la population peut constituer un frein à ce processus. En effet, si celle-ci ne s'implique pas, la concertation devient impossible et la prise en compte des connaissances et des retours des habitants du territoire s'en trouve fortement limitée par la suite.

Le diagnostic de territoire est également essentiel dans le projet de territoire, il permet de faire des choix de développement suivant les opportunités présentes sur le territoire. Pour Orbec, cela a permis de comprendre que l'attractivité était plutôt potentielle qu'existante. C'est pour cette raison que des choix ont été faits dans la présentation de la candidature d'Orbec au programme Petites Villes de Demain *« Je pense que notre dossier de lister ce qui fonctionnait et ce qui fonctionnait pas et de donner quelques directions, orientations sur ce qu'on souhaitait apporter à ce qui ne fonctionnait pas c'est ce qui fait que notre candidature a été retenue »* (maire d'Orbec). Le fait de connaître les actions à mener et d'avoir déjà une réflexion en place, a sans doute aidé Orbec dans sa candidature.

¹ Brouard Sala Q., 2014, *Le bourg rural, un espace d'étude entre rural et urbain : classes populaires, logements vacants et dévitalisation des bourgs en Normandie*, p. 18

Saint-Pierre en Auge a une démarche de valorisation des bâtiments conventuels comme l'affirment les chefs de projet, « *La commune a un peu tout misé sur la réhabilitation des bâtiments conventuels, on voit sur la question de la halle médiévale, sur le centre bourg ou c'est extrêmement préservé. Donc c'est vraiment au cœur de la stratégie de Saint-Pierre en tout cas de sa redynamisation* ».

Livarot a également une stratégie de valorisation patrimoniale, mais en tant qu'ancienne cité industrielle « *Et du coup à Livarot, on trouve qu'il n'est pas encore assez valorisé et c'est aussi tout l'enjeu de PVD d'essayer d'accompagner la commune sur ça* ».

Pour la commune de Mézidon Vallée d'Auge, la signature de l'ORT a pour objectif de « *tirer profit de sa relative croissance démographique, de l'attractivité de sa gare et de sa situation centrale entre Lisieux et Caen pour densifier le tissu urbain existant et conforter son rôle de centralité qui reste sous-exploité. Il s'agit de recréer une centralité autour du pôle gare de Mézidon-Canon en développant des zones d'habitats et d'activités et ainsi attirer une nouvelle population tout en maintenant un cadre de vie qualitatif pour les habitants* ». ²

À des fins de contextualisation, revenons sur la chronologie de la mise en place du programme Petites Villes de Demain dans les centralités de l'agglomération Lisieux –Normandie. Pour la commune d'Orbec, le diagnostic a été élaboré à partir de 2014 avec l'AMI Centre Bourg. Le projet de territoire actuellement mis en place dans le cadre de PVD est donc en continuité de ce qui a été développé en 2014.

La commune a commencé la phase opérationnelle en 2017 pour le maire, il reste encore six ans de travaux, soit d'ici 2028. Les cinq communes, ont répondu à PVD en novembre 2020. Elles ont reçu la réponse positive de leur sélection fin d'année 2020 début d'année 2021. La convention d'adhésion a été signée le 15 juin 2021. À partir de cette date, les communes possèdent 18 mois pour signer l'ORT sur le territoire. Les cheffes de projet sont quant à elle arrivées en juin et en septembre 2021. Actuellement, seules les communes d'Orbec, Mézidon Vallée d'Auge et Saint-Pierre en Auge ont signé l'ORT, d'après les cheffes de projet, les communes de Cambremer et Livarot vont intégrer cette ORT dans les prochains mois s'intégrant dans le respect du délai de 18 mois réglementaire. La construction du projet de territoire étant effectuée, il est question dorénavant des objectifs de ces projets de territoire pour analyser les actions menées.

² Conseil municipal de Mézidon Vallée d'Auge du 21/02/22 p. 4

3.1.2/ Les objectifs mis en avant

Différents objectifs et priorités d'actions sont dès lors identifiés. Évoquons premièrement le cas de la lutte contre la vacance et la réappropriation du bâti. La vacance du logement est un enjeu important, l'objectif des projets de territoire est de la combattre pour la limiter le plus possible dans les bourgs des centralités. Le maire d'Orbec en témoigne « *Oui y a beaucoup de logements vacants car les logements n'ont pas d'accès indépendants des commerces. Donc soit il y a encore des commerces et y a plus d'accès indépendant pour les étages ou soit les surfaces commerciales sont fermées donc y a personne ni au rez-de-chaussée ni au-dessus* ». La lutte contre la vacance est importante comme mentionnée au cours du chapitre II, la visibilité de la vacance peut avoir également des conséquences importantes sur l'image que renvoient ces bourgs.

Le logement peut également être vecteur de dynamisme commercial, il est donc un levier essentiel de revitalisation dans le cadre de PVD, le maire d'Orbec en a d'ailleurs parlé avec des architectes « *Moi l'architecte des bâtiments de France et depuis plusieurs qui se sont succédés m'ont toujours rappelés que l'objectif d'Orbec ce n'était pas de faire du mitage et de construire des petits lotissements à droite à gauche. C'était de repeupler le centre-bourg mais si on repeuple le centre-bourg, si on ramène des services, des commerçants et des habitants, bien évidemment on va redonner une dynamique* ».

Il y a donc une prise de conscience des conséquences néfastes de la construction en tache d'huile de lotissements pavillonnaires qui même s'ils augmentent le nombre d'habitants n'a pas forcément la fréquentation et la vitalité des bourgs des communes. C'est dans ce contexte qu'ont été mise en place les OPAH (RU) dont bénéficient les centralités que l'on a détaillé précédemment (cf. chapitre II).

La résorption des friches tient une place centrale dans les projets de territoire et la mise en place de PVD sur le terrain. Les cheffes de projet en place ont l'ambition d'agir sur ces secteurs « *il est forcément important de les prendre en compte dans le cadre de la revitalisation de nos territoires pour pas laisser ces friches en plein centre bourg, c'est mauvais pour l'attractivité mais également pour la valorisation patrimoniale* ».

Deux exemples peuvent dès lors être mobilisés. La ferme du breuil de Mézidon Vallée d'Auge et l'EPMS d'Orbec.

La Ferme du Breuil est un ancien corps de ferme abandonné situé à deux pas du bourg de Mézidon-Canon. C'est un bâtiment historique du XVIII^e siècle racheté par la commune (voir photo ci-dessous).

Figure 73 : Friche de la ferme du Breuil à Mézidon 2022



Figure 74 : Friche de la ferme du Breuil à Mézidon 2022



Un projet d'envergure a pour objectif de réhabiliter ce bâtiment. Afin d'y implanter, un centre d'animation (porté par la commune) comprenant : un centre de loisirs et un local pour les jeunes ; ainsi qu'un centre culturel (porté par l'agglomération) avec une médiathèque et une ludothèque. L'ouverture de ces lieux est estimée à l'automne 2024 pour un coût total d'un peu plus de 10 millions d'euros dont 37 % sont financés par la communauté d'agglomération. Le fond friches est mobilisé pour cette opération et participe à hauteur de 2 200 000 euros.

Figure 75 : Projet de la ferme du Breuil à Mézidon (ACAU Architectes) 2022



Figure 76 : Projet de la ferme du Breuil à Mézidon (ACAU Architectes) 2022



Après la construction de l'Établissement Public Médico-Social Marie du Merle à Orbec, l'EPMS historique en plein centre du bourg a déménagé. Depuis, il est resté désespérément inoccupé depuis 2015. Implanté historiquement dans les locaux de l'ancien hospice, il laisse donc une friche d'un hectare en plein bourg de la commune.

Figure 77 : Friche de l'EPMS historique d'Orbec 2022



Figure 78 : Friche de l'EPMS historique d'Orbec 2022



Le projet de réhabilitation de cette friche passe par son rachat par la communauté d'agglomération pour en faire un pôle multi-services. Le maire présente ainsi le projet :

« C'est un enjeu majeur déjà au vu de sa situation, car on a 1 ha qui se situe en hyper-centre au milieu de tout ce qui vient d'être restructuré de façon assez jolie j'ai la prétention de le dire. Donc la communauté d'agglomération se propose de racheter l'enceinte du site pour y regrouper entre autre tous les services dont elle a la compétence aujourd'hui donc ce serait la maison France services, la bibliothèque, le musée, l'école de musique et on créerait en plus une crèche pour une dizaine de personnes et il resterait une partie des locaux qui pourrait être dédiée à la construction d'une résidence pour seniors. Pour nous, c'est un enjeu capital parce que laisser une friche en hyper-centre alors qu'on vient de faire des travaux tout autour ça n'a pas de sens ».

C'est un projet très important de par sa surface et son emplacement en cœur de bourg. Qui peut permettre de contenir, de multiples projets. Les cheffes de projet à ce propos préfèrent ne pas donner de délais étant donné l'importance du projet. Le temps de la réflexion est nécessaire :

« Le cas de l'ancien EPMS d'Orbec, c'est un projet qui est vraiment d'envergure aussi bien pour la commune que pour la Communauté d'Agglomération. On est sur des bâtiments qui ont un intérêt patrimonial non-négligeable ce qui est du coup à prendre en compte dans la réhabilitation. Il a été question d'y implanter en tout cas en majorité des équipements publics et de l'habitat senior donc pour répondre aux besoins actuels. Les études ont été menées aussi bien pour étudier la faisabilité d'un tel projet que sur la question du coût et aujourd'hui, on est sur des questions qui ne sont pas tranchées, car l'urgence aujourd'hui elle n'est pas là à Orbec. Des services publics et les services à la

population existent déjà sur la commune. Donc l'objectif à terme du projet EPMS c'était de les rassembler sur un site unique et d'offrir vraiment un pôle média et activité en centre-bourg. Pour l'instant on détermine ce qui peut être fait et dans quelle mesure dans l'EPMS pour ne pas non plus précipiter les choses. Comme on est sur un projet d'envergure avec des coûts importants, l'idée c'est surtout de bien connaître les besoins pour y répondre et financer comme il le faut ».

Les friches représentent donc un enjeu important pour la revitalisation des centralités. Le fait de se les approprier en modifiant leur usage permet de remobiliser des bâtis historiques pour permettre la mise en place de divers services aux populations.

Le deuxième objectif mis en avant par les communes bénéficiaires est de maintenir et de développer les commerces et les services afin de renforcer leur rôle de centralité.

Un des leviers identifié pour maintenir les commerces réside dans le fait de rétablir du flux dans les rues du bourg. L'argument est clairement expliqué dans un rapport présenté à l'Assemblée nationale³ : *« Les auditions conduites par la mission montrent qu'il existe des moyens pour lutter contre la déprise commerciale, qui se résument dans l'objectif de rétablir des flux de personnes vers des rues ou espaces commerciaux ».* Pour Orbec, c'est devenu une priorité d'action dans le projet de territoire. En effet, la commune a fait le choix de miser sur l'accessibilité piétonne dans la rue principale commerçante (rue grande). Le maire explique la démarche :

« Les priorités d'actions ont été multiples. C'était déjà de stopper cette omniprésence de la voiture en centre-bourg. On voulait aussi recréer de larges espaces où les gens prendraient le temps de se côtoyer, de se croiser et d'échanger ; vraiment pour recréer du lien social intergénérationnel au niveau de la commune. Donc pour ça, il a fallu qu'on repense le stationnement qu'on a totalement modifié avec la création en entrée de rue principale de larges parkings, 83 places pour le plus important. Avant, on avait une vingtaine de places en gros et maintenant on en a 83. Ce qui fait qu'on a vraiment pris le parti de faire marcher un petit peu les gens mais dans des endroits totalement accessibles y compris PMR (personnes à mobilité réduite) mais dans des larges couloirs qui servent à la fois aux gens pour déambuler et à la fois aux commerçants pour déballer des terrasses. Ça a été un choix politique de revoir le sens de circulation des voitures tout un tronçon en entrée de ville on l'a passé en sens unique alors qu'avant y'avait de stationnement de partout, en épis, en longitudinal, y'avait double sens de circulation des fois il fallait attendre un quart d'heure aux endroits qui sont naturellement rétrécis par le bâtis. Fin bon, on avait avant quelque chose qui ne fonctionnait absolument pas et qu'on a totalement repris pour le rendre beaucoup plus fluide parce qu'on ne voulait absolument pas de cette omniprésence de la voiture qui dévalorise tout le

³ Rapport d'information Assemblée Nationale, 2022, *Le rôle et l'avenir des commerces de proximité dans l'animation et l'aménagement des territoires*, p. 85

reste. Ça été des choix qui ont été fait et évidemment aussi de faire revenir le commerce et de faire revenir des habitants dans des parties qui se sont largement dépeuplées ces dernières décennies ».

On peut dès lors comprendre qu'Orbec mise sur une augmentation des flux dans son bourg. Priorisant les piétons plutôt que l'automobile. Pour l' élu de la commune, les commerces des bourgs n'offrent pas le même service que les grandes surfaces. L'interconnaissance et le conseil client sont des valeurs essentielles au sein de ces centralités, c'est une valeur ajoutée des commerces de proximité, *« C'est ce que les gens recherchent dans nos centralités, quelque chose de différent. S'ils recherchent dans nos petits commerces ce qu'ils trouvent dans les grandes surfaces ou le poissonnier était peut-être avant électricien ça n'a pas d'intérêt. Ce qu'on recherche nous, c'est un commerce authentique avec des vrais professionnels qui savent valoriser le produit qu'ils travaillent et qui savent le vendre aussi, car le vendre ce n'est pas simplement lire le prix sur la balance ».*

Toujours dans ce même rapport de l'Assemblée nationale, l'enjeu de la présence d'une offre commerciale locale est fortement souligné *« L'absence de commerce peut donc être ressentie comme un drame, et il s'agit d'une réalité vécue par un grand nombre de nos concitoyens, principalement en milieu rural. D'après l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE), une commune sur deux en milieu rural se trouvait sans commerce en 2007. Le chiffre était passé à 60 % en 2017 »*.⁴ Les grandes surfaces ont notamment été d'une concurrence létale pour ces commerces de proximité. Concurrence confirmée par le maire : *« Il est évident que les drives, les e-commerces ça été totalement mortifère pour les commerces de proximité. Ce qui faut aujourd'hui redévelopper et c'est ce qu'on s'applique à faire c'est redévelopper une offre différente de ce que peuvent offrir les e-commerces et les grandes surfaces ».* Il faut donc faire en sorte que les commerces de bourg offrent un service différent plus ancré dans la proximité que les grandes surfaces pour s'en démarquer et maintenir leur présence dans les bourgs. Offre qui est de plus plébiscitée par les habitants.

En plus des commerces, les services de proximité sont également plébiscités par les populations locales. C'est dans ce cadre qu'au sein de l'EPCI Lisieux-Normandie un déploiement des France services et de pôles de santé est en cours. Ils ont pour objectif de maintenir la présence de l'État et de ses services déconcentrés au plus près des citoyens dans leurs centralités du quotidien.

⁴ Rapport d'information Assemblée Nationale, 2022, *Le rôle et l'avenir des commerces de proximité dans l'animation et l'aménagement des territoires*, p. 12

Comme l'a écrit Hilal⁵, « *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* ».

Au niveau de l'intercommunalité, décision a donc été prise de maintenir ces services et ces équipements de proximité. Les cheffes de projet expliquent cette décision :

« Effectivement, il y a eu une politique à l'agglomération qui a été de créer afin d'assister à la mise en place de ces maisons France services. L'idée, c'est que l'État a eu besoin de re-décentraliser ses services et du coup d'offrir la multipolarité de ses services au cœur du territoire. Aujourd'hui, voilà on a pu constater qu'il était essentiel d'avoir le minimum de services publics à l'échelle locale, très locale même pour répondre aux besoins des populations et notamment on l'a dit pour répondre aux besoins des populations vieillissantes qui peuvent difficilement se déplacer en tout cas pas très loin. Donc l'idée c'est de répondre aux besoins sur chacun des territoires et tout cas notre point de vue, c'est que ces maisons France services là elles ont pu permettre de rapprocher les services publics à l'échelle locale ».

Les France services sont donc vues comme un redéploiement des services de l'État au plus près des citoyens. Cependant le rapport « Ruralité une ambition à partager » alerte sur la mise en place de ces France services :

*« La Mission alerte sur le financement des futures Maisons France services. La montée en gamme des services proposés suppose l'augmentation et la pérennisation de l'engagement financier de l'État et des opérateurs auprès des collectivités territoriales pour assurer le fonctionnement des Maisons France services. Le déploiement du réseau France services, s'il constitue une bonne chose sur le principe, ne doit toutefois pas conduire à un retrait progressif de la présence des services de l'État dans les territoires, ce qui conduirait à en transférer le coût à la charge des collectivités. L'implantation des futures Maisons France services doit donc résulter d'un dialogue étroit et approfondi avec les élus locaux sous l'autorité des préfets qui doivent veiller à ce que le déploiement de ce réseau obéisse d'abord à une volonté d'amélioration de l'accessibilité des services au public plutôt qu'à des logiques d'optimisation patrimoniale de l'État et des opérateurs ».*⁶

Il ne faudrait donc pas tomber dans l'écueil d'utiliser ces France services à des fins d'optimisation des coûts. Ce déploiement est initié par une volonté d'améliorer l'accessibilité des services pour les populations et non pour permettre un désengagement financier de l'État. En complément de ces Maisons France services, les élus ont également la volonté de mettre en place des pôles de santé dans les centralités de l'agglomération. Le rapport de l'Assemblée nationale sur les commerces mentionne également leur importance pour le dynamisme des communes, « *Or, selon le baromètre*

⁵ Hilal M., Pigué V., 2020, *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*, p. 4

⁶ Rapport, 2019, *Ruralités : une ambition à partager 200 propositions pour un agenda rural*, p. 62

des petites villes réalisé par Ipsos, rendu public le 25 octobre 2021, les principaux freins à l'installation de nouveaux habitants dans des communes s'explique principalement par les difficultés à accéder à des services publics, à commencer par les services de santé ».⁷

Le manque de médecins ainsi que l'offre de santé peuvent donc constituer un frein important à l'installation de nouveaux ménages dans les centralités. Beaucoup de territoires de manquent de médecins, à l'échelle nationale. Les cheffes de projet PVD en ont bien conscience :

« On est sur une tendance, le problème c'est qu'on ne peut pas pallier la tendance nationale même de diminution du nombre de médecins. Donc effectivement, il y a une recherche de praticiens de santé dans ces territoires ruraux, malheureusement. Donc voilà, compliqué aujourd'hui de pouvoir pallier ce problème-là, après oui, ce que l'on peut observer sur nos communes c'est que l'on a des niveaux différents d'attractivité des centres de santé par exemple à Saint-Pierre le centre, il est complet. Il y a même des praticiens de santé qui sont autre part dans le bourg et dans la commune de manière générale. On voit qu'à Livarot, on a un peu plus de mal à trouver du monde. Après voilà Saint-Pierre et Livarot sont deux communes limitrophes donc les médecins qui sont à Saint-Pierre ne suffisent sûrement pas à soigner aussi les habitants de Livarot, mais on arrive tout de même à avoir des praticiens bon après malheureusement, on est sur une tendance globale et il va sûrement falloir attendre une dizaine d'années pour avoir un nombre de médecins suffisant sur le territoire ».

Les pôles de santé sont donc dépendants de l'attractivité de la commune dans laquelle ils sont implantés. Un pôle de santé dans une commune faiblement attractive aura donc des difficultés à attirer des professionnels de santé. C'est le cas par exemple du nouveau pôle de santé de Livarot qui peine à attirer des praticiens, ce qui a eu pour conséquence le développement des consultations par télé-médecine.

C'est pour cela que l'attractivité de la commune est essentielle. Elle permet la mise en place d'un cercle vertueux d'attraction de population, de mise en place des commerces et services comprenant notamment l'offre de santé pour les populations. *« Pour les élus locaux, attirer de nouveaux commerces est désormais devenu un enjeu crucial d'attractivité. Les commerces sont perçus comme des équipements, au même titre que les services publics, qui peuvent conditionner l'installation de nouveaux habitants ».*⁸

⁷ Rapport d'information Assemblée Nationale, 2022, *Le rôle et l'avenir des commerces de proximité dans l'animation et l'aménagement des territoires*, p. 64

⁸ Rapport d'information Assemblée Nationale, 2022, *Le rôle et l'avenir des commerces de proximité dans l'animation et l'aménagement des territoires*, p. 42

Afin de développer tous ces équipements et services et de maintenir leur population, les centralités misent sur l'attractivité. L'attractivité définit dans *les mots de la géographie dictionnaire critique*⁹ comme « *force qui tend à rapprocher les corps, en les « tirant »*. Il s'agit d'un phénomène fondamental en géographie, ou certains lieux sont plus attractifs que d'autres en fonction de leur masse (population, richesse, équipements) ; de certaines qualités particulières : possibilité d'y trouver du travail, climat (héliotropisme), renommée, capacités de formation, bas ou hauts salaires. Mais attraction et répulsion sont dans le même rapport dialectique qu'agrégation et ségrégation : l'un se nourrit de l'autre, et parfois l'un l'emporte sur l'autre ». On assiste à une course à l'attractivité entre les centralités afin de se développer. Ce processus fait plus récemment émerger la notion de marketing territorial que Romain Pasquier définit comme « *l'ensemble des actions publiques menées par une collectivité, afin d'améliorer ou de parfaire son image auprès de groupes-cibles supposés être en mesure de participer à son développement. Le marketing territorial a donc pour objet l'attractivité du territoire auprès de ceux qui sont à même, en s'y investissant, de l'enrichir* ». L'enjeu est donc la captation de richesses afin d'investir dans le territoire.

Le patrimoine est utilisé comme un levier à mobiliser pour l'attractivité de la commune. C'est d'ailleurs un des éléments les plus visibles des premiers résultats de ce programme. Les cheffes de projet ont d'ailleurs connaissance de l'importance que revêt le patrimoine pour les communes :

« Concrètement chaque commune a son patrimoine donc bien évidemment que ça fait leur richesse et leur singularité. Faut le prendre en compte et le mettre en avant et pour autant il ne faut pas bloquer les communes dans leur développement c'est toujours la même question à quel niveau on patrimonialise et on préserve et à quel niveau on fait en sorte que ça avance et que la ville soit une ville d'aujourd'hui et de demain. Après il faut savoir que la question du patrimoine est plus ou moins présente à différents niveaux et à différentes échelles ».

C'est par exemple dans ce cadre qu'à Orbec, les élus travaillent sur la mise en place d'un périmètre « Site Patrimoniale Remarquable » sur une partie du bourg. Saint-Pierre en Auge est également dans cette démarche avec le rachat et la réappropriation progressive des bâtis conventuels présents sur la commune.

Après avoir détaillé la construction du projet de territoire, ses objectifs et ses enjeux, il est temps de comprendre et d'analyser les premiers résultats de l'action du programme Petites Villes de Demain sur le terrain.

⁹ Brunet R., Robert F., Théry H., GIP RECLUS, 1993, *Les mots de la géographie dictionnaire critique*, 470 p.

3.1.3/ Les premiers résultats

Les premiers résultats sur les terrains d'études restent limités, le programme étant récent. Les résultats les plus visibles se concentrent sur la commune d'Orbec qui a entamé la mise en place opérationnelle de son projet de territoire de façon précoce du fait de l'AMI centre-bourg de 2014. Il n'empêche pas certaines initiatives et projets qui ont déjà vu le jour. Les résultats des travaux effectués sur l'habitat et le bâti sont notamment liés aux OPAH dont celle d'Orbec qui arrive à terme. D'après la cheffe de projet PVD, les objectifs sont atteints :

« Les résultats de l'OPAH RU d'Orbec sont positifs, tous les objectifs sont quasiment atteints. On a quand même vu qu'il y a un peu de redynamisation dans le centre-bourg et de reprise des logements vacants. Bon y a encore du travail à faire, mais on voit que les actions menées fonctionnent. Ça a permis de remettre en état des logements aussi bien pour des propriétaires bailleurs que pour des propriétaires occupants. Donc ça permet aussi d'avoir une certaine mixité en termes d'habitants que ce soit des personnes qui louent ou des propriétaires ».

Le maire d'Orbec explique que des travaux ont été effectués afin de redonner de l'accessibilité aux logements au-dessus des commerces : *« Oui y a beaucoup de logements vacants, car les logements n'ont pas d'accès indépendants des commerces. Donc soit il y a encore des commerces et y a plus d'accès indépendant pour les étages ou soit les surfaces commerciales sont fermées donc y a personne ni au rez-de-chaussée ni au-dessus. »*

« Donc on a de moins de moins de surface commerciale fermée, j'ai l'exemple d'une fleuriste en entrée de ville qui a pris la succession de sa maman elle a réduit la superficie commerciale, elle a aménagé un couloir pour donner accès aux étages et aujourd'hui les deux étages de l'immeuble sont occupés »

Figure 79 : Bâtiment restauré à Orbec (Google Earth)



Concernant le logement, l'exemple du quartier Allende de Mézidon Vallée d'Auge est intéressant. Implanté au cœur de Mézidon-Canon, le quartier résidentiel Allende bénéficie d'importants travaux afin d'augmenter son attractivité après des années de perte de population. C'est d'ailleurs la restructuration de ce quartier qui a fait passer la commune nouvelle sous la barre des 10 000 habitants lui faisant perdre une subvention de fonctionnement nommée « Dotation Solidaire Urbaine », somme qui s'élevait à 467 000 euros en 2021. Une perte à laquelle s'attendait le maire.

Figure 80 : Logements collectifs quartier Allende (Google Earth)

Figure 81 : Quartier Allende avant travaux (Google Earth)



Figure 82 : Tour la poste en restauration quartier Allende 2022

Figure 83 : Quartier Allende durant la phase opérationnelle 2022



Une restructuration du quartier est en place pour le rendre visuellement plus attractif afin de renforcer une attractivité résidentielle et économique. De par sa proximité avec la gare, il représente un enjeu important pour la commune de Mézidon Vallée d’Auge. Cela passe par exemple par la construction de petits collectifs dans le cadre d’un quartier écoresponsable pour remplacer des logements collectifs, plus importants et vieillissants. Ces travaux vont permettre de redynamiser le quartier et d’améliorer son image pour le rendre plus accueillant. L’objectif étant de repeupler ce quartier et que la commune de Mézidon Vallée d’Auge repasse le seuil des 10 000 habitants.

Figure 84 : Nouveaux logements sociaux construits quartier Allende 2022



On a déjà expliqué précédemment l’importance de l’offre en commerces et services pour la vitalité du bourg de la commune. À Orbec, le choix a été fait d’étendre au maximum les espaces piétons et de réduire la place réservée à l’automobile. Comme le disent les cheffes de projet, « *Orbec, ils sont déjà dans la dynamique d’action, y a déjà des commerces qui ont été refaits et d’autres qui reviennent. Ils ont aussi resserré la trame commerciale ce qui permet de favoriser un parcours et une déambulation marchande* ».

Figure 85 : Rue grande (Orbec avant travaux) tranche 1 (Google Earth)



Figure 86 : Rue grande (Orbec après travaux) tranche 1 2022



Ces travaux ont, d'après le maire d'Orbec, permis de revitaliser les commerces :

« C'était très compliqué, on va appeler un chat un chat. Aujourd'hui, on a de la demande que l'on ne peut pas servir donc c'est l'inverse. Je sais que y a des commerçants et ça me rend très fier quand j'ai un restaurateur qui me dit ça fait 19 ans que je suis installé à Orbec et j'ai jamais aussi bien travaillé depuis que tu as fait les travaux ça me fait plaisir à entendre. D'ailleurs on vient d'en parler y a une demi-heure en commission travaux c'était un commerce qui cherchait à vendre et maintenant il cherche plus à vendre, ça lui convient bien. Je pense même que quand il le vendra, il ne le vendra pas le même prix que ce qu'il aurait vendu y a deux ou trois ans ».



Figure 87 : Rue grande (Orbec avant travaux) tranche 3 (Google Earth)



Figure 88 : Rue grande (Orbec après travaux) tranche 3 2022

À côté de cet essor commercial, une dynamique en faveur des services est en développement dans les centralités. C'est par exemple le cas des pôles de santé et des Maisons France services que l'on évoquait précédemment. En effet, d'après Magali Talendier, l'offre de services, si elle est induite peut également être inductrice de développement. La mise en œuvre de ces services peut se faire dans des bâtis vacants ou d'anciennes friches. On peut développer l'exemple de la réhabilitation de l'usine Leroy de Livarot Pays d'Auge au sein de laquelle a été implanté un pôle de santé ainsi qu'une médiathèque.



Figure 89 : Usine Leroy (Livarot) avant réhabilitation (Google Earth)



Figure 90 : Usine Leroy après réhabilitation ici devant le pôle de santé 2022

Pour les cheffes de projet, ces friches représentent un véritable enjeu :

« Alors effectivement, on est sur vos exemples dans d'anciennes ou actuelles friches en centre-bourg donc il est forcément important de les prendre en compte dans le cadre de la revitalisation de nos territoires pour ne pas laisser ces friches en plein centre-bourg, c'est mauvais pour l'attractivité, mais également pour la valorisation patrimoniale. Donc à Livarot l'usine Leroy a effectivement été réhabilitée en médiathèque et en pôle de santé. Il faut savoir que la médiathèque fonctionne bien et que cela permet de mettre en valeur le patrimoine industriel de la commune et d'offrir du coup un service de qualité à la population. Ça permet de trouver de nouveaux usages à ce qui existe déjà ».

Il s'agit d'un bon exemple de réappropriation et de changement d'usage de bâtis patrimoniaux. Le maire d'Orbec quant à lui regrette-la mise en place d'une Maison France services dans sa commune notamment sur le volet touristique. En effet, d'après lui, les prestations proposées au sein de l'office de tourisme ne sont actuellement plus aussi bien assurées. Cela est notamment une conséquence du fait que la France services d'Orbec est fermée le week-end :

« Oui bah ce n'est pas la meilleure des choses qui ai été construit ça j'ai l'impression tout simplement aujourd'hui qu'on a plus d'office de tourisme. En plus, ces maisons France services sont fermées le samedi et le dimanche, il est évident que les touristes viennent chez nous du lundi au vendredi... Je suis d'autant plus dégoûté que nous à Orbec on a créé l'office de tourisme. Quand on a créé la communauté de communes du pays de l'Orbiquet en 2006 c'est une compétence qui a été transférée à la communauté de commune donc Orbec a transféré une charge ad vitam æternam de 56 000 € qui est toujours comptabilisée aujourd'hui dans nos charges. Aujourd'hui, on a deux personnes qui distribuent des prospectus point barre. Je n'appelle pas ça un office de tourisme ».

En ce qui concerne Cambremer, une demande de modification de PLU a été effectuée afin d'y instaurer un périmètre de protection du linéaire commercial. Elle a pour objectif de favoriser l'implantation de commerces en centre-bourg en évitant le changement de destination des locaux commerciaux. Cette question a d'ailleurs été débattue lors du Conseil municipal du 20/12/2021 (figure 91).

Demande de modification du PLUi de Cambremer

La commune de Cambremer est couverte par un plan local d'urbanisme approuvé le 4 juillet 2007 puis révisé et modifié en 2010, 2016 et 2017. Ce document, âgé de plus de dix ans, ne reflète plus les ambitions politiques de la commune et la dynamique actuelle.

Les futurs SCOT et PLUi de l'intercommunalité ne seront aboutis et ne remplaceront le PLU actuel qu'à l'horizon 2026. Madame le Maire souhaite faire évoluer le PLU de Cambremer afin d'instaurer une protection du linéaire commercial pour les rez-de-chaussée actifs du cœur de bourg. Cette protection réglementaire complémentaire permettrait de favoriser le maintien ou l'implantation de commerces en centre-bourg et éviterait le changement de destination des actuels locaux commerciaux notamment à des fins d'habitat.

Figure 91 : Extrait de la demande de modification du PLUi de Cambremer

Un autre résultat concerne la construction du réseau Petites Villes de Demain au sein de l'intercommunalité et à plusieurs échelles. La communication et la mise en réseau sont essentielles pour mettre en place les projets des communes lauréates.

Un réseau s'est construit au sein de l'agglomération, car les deux cheffes de projet sont employées par l'agglomération. L'objectif étant au cours de cette première année, de se faire connaître et de faire connaître le programme :

« Oui, on a commencé à se mettre en réseau et à communiquer. Par exemple, le fait que l'on soit rattaché à l'agglomération ça nous permet d'avoir un contact avec nos collègues et du coup par exemple de présenter le programme PVD à des commissions, on l'a fait par exemple pour la commission habitat. Alors l'idée, c'était de présenter le programme PVD et de présenter ses actions notamment les OPAH RU qui allaient être lancés sur Saint-Pierre et Livarot. Néanmoins durant cette commission, il y avait d'autres élus d'autres communes. Et ça permet aussi de montrer le dynamisme de la Communauté d'Agglomération. Ça permet également d'inspirer d'autres communes du territoire-là on l'a vu à Orbec du coup maintenant à l'échelle du territoire tout le monde parle d'Orbec comme « ah bah c'est mieux maintenant, y a eu ça, comment il a fait, c'est intéressant nous aussi, on peut le mettre en place ».

Il est important de communiquer également sur le plan des dispositifs. L'ORT est un des éléments phares. L'ajout des communes lauréates sur le territoire leur permet de bénéficier de ces mesures comme le rappellent les cheffes de projet :

« L'ORT permet également des avantages fiscaux donc ils s'intéressent à des immeubles ou à des bâtiments vacants, sur le fait de vouloir s'implanter. À Cambremer au niveau des commerces c'est pareil, la commune a pas mal de demandes de mise en œuvre et de prise de bail ou ce genre de chose, donc la dynamique est véritablement lancée et en tout cas identifiée. L'idée, c'est de continuer à communiquer et à faire savoir que oui les communes vont bouger et oui il va y avoir des choses qui vont se passer prochainement donc oui on a ce résultat-là qui est présent ».

Le réseau PVD se développe également au-delà de l'intercommunalité, à l'échelle du département du Calvados d'après les cheffes de projet, *« il y a un réseau qui s'est mis en place à l'échelle locale aussi de la Normandie donc c'est pareil, c'est plutôt de l'aide là-dessus. Et après c'est plutôt tout ce qui est DDTM du coup qui anime localement et on participe aux réunions. Et au niveau du timing les réunions avec la DDTM de Caen c'est tous les deux ou trois mois. Et après sur les plateformes plus d'entraide, c'est quotidien. Il y a pas mal de communication et de mise en réseau à droite à gauche. Des échanges de bons procédés, d'expérimentations. Par exemple Orbec du coup, notre directrice du département de l'agglomération a été contactée pour animer justement une présentation de la dynamique d'Orbec sur le Club PVD de la Seine-Maritime ».* La communication et les liens qui se forment autour

de PVD ne se concentrent donc pas à l'échelle intercommunale. De plus, la communication autour de ce programme est également encouragée par l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires au travers du Club PVD.

La mise en place du projet de territoire et les résultats obtenus émanent d'acteurs qui prennent des décisions et qui pensent la ville de demain. C'est dans ce contexte que se met en place un binôme essentiel dans l'aménagement du territoire : le maire et le chef de projet PVD.

3.2/ Le partenariat élu - chargé de projet un binôme essentiel

3.2.1/ Le chef de projet : « couteau suisse » de la revitalisation

Commençons par aborder la formation des chefs de projet Petites Villes de Demain et de leur profil. Tout d'abord à l'échelle nationale, une note de suivi est parue en février 2022 reprenant les données des profils des chefs de projet en poste. Parmi eux, 44 % ont entre cinq et vingt ans d'expériences. Ils arrivent le plus souvent au moment où la commune est labellisée PVD comme au sein de l'agglomération de Lisieux-Normandie ainsi, les trois-quarts d'entre eux ont pris leur poste au second semestre 2021.

Concernant la formation, 90 % d'entre eux ont un bac +4 ou bac +5 et seulement 2 % disposent d'un doctorat. On remarque donc qu'une grande majorité dispose d'un niveau important de qualification. Ces données correspondent aux profils des deux cheffes de projet PVD de l'EPCI étudié. Les deux sont issues d'un master urbanisme après une licence de géographie et aménagement. En effet, l'aménagement et l'urbanisme sont recensés comme les domaines principaux de formation de ces chefs de projet au côté de la science politique, la sociologie et le droit.

Les chefs de projet ont diverses missions et celles-ci sont parfois mal comprises et perçues par les équipes déjà en place au sein des collectivités. Interrogées sur la question, voici ce qu'en disent les cheffes de projet en poste sur les communes étudiées durant ce travail de recherche :

« Nos missions sont assez multiples. Ce qu'il faut savoir, c'est qu'on est agent de l'agglomération et qu'on travaille pour les cinq communes Petites Villes de Demain. Donc on a listé quatre principales missions qui sont déjà on va dire. On participe à la conception et à la rédaction du projet de territoire. L'idée, c'est d'aider les communes à préciser quels sont leurs objectifs pour les années à venir. Définir la programmation et veiller à son respect dans l'application. Ensuite une fois que ça s'est fait l'idée

c'est d'assister les communes à la mise en œuvre du programme d'action donc passer en phase opérationnelle et les aider là-dessus. Organiser le pilotage puis l'animation des différents projets et développer les liens avec les partenaires. On a une mission annexe, c'est de contribuer à la mise en réseau à la fois national et local. Petites Villes de Demain du coup, c'est un projet à l'initiative nationale donc qu'il existe un réseau national PVD qui est piloté par l'État et qui se décline ensuite à l'échelle plus locale. Donc nous je sais qu'on a un réseau Normandie qui existe pas mal en ligne, on a une plateforme et il existe le réseau départemental qui est initié du coup par le DDTM de Caen. On a aussi du coup une échelle beaucoup plus locale qui est celle du Pays d'Auge, c'est la DDTM du Pays d'Auge qui fait ça est là on est quasiment en réseau en direct avec les chargés de mission de la DDTM et les autres chefs de projet PVD du secteur (Pont L'évêque, Honfleur, Villers, Cabourg et Dives-sur-Mer). »

On comprend dès lors la multitude d'actions et de rôles endossés par le chef de projet dans la mise en place et le soutien en ingénierie des communes. Malgré ces missions, on a vu et notamment lors de la rencontre avec les acteurs du domaine dans le cadre retour sur un an d'action PVD le 25/10/2021 certaines incompréhensions.

Au cours de cette réunion dans le cadre du Club PVD, une cheffe de projet PVD prend la parole pour faire remonter certaines informations du terrain dont voici les retours ci-dessous :

- « *Le chef de projet est vu parfois comme un transfuge de l'État.* »
- « *Il y a un défaut de compréhension et de l'intérêt que le programme peut avoir.* »
- « *Petites villes de Demain, c'est une usine à gaz* » : vision de certains élus.
- Vue comme un défaut de souveraineté par les communes.

D'un programme que certains qualifient de bien né, des incompréhensions subsistent sur le terrain et dans la mise en place de son acteur principal, le chef de projet. Certains élus ne voient pas le potentiel que peut résider dans PVD et les possibilités qui y sont associées pour la revitalisation de leur centralité. Pour eux, le programme semble complexe et d'une lourdeur juridique et technique trop importante. Encore plus critique, pour certains élus, l'arrivée d'un chef de projet dans la commune ou dans l'EPCI constitue une intrusion de l'État qui est vu comme perturbant la souveraineté des institutions. Certains élus ont le sentiment, qu'au travers des chefs de projet, c'est l'État qui s'imisce dans la politique locale, les projets et la gestion de l'entité communale. Face à ces incompréhensions, les services de l'État tentent de faire comprendre aux élus que ce sont eux qui sont aux commandes pour la construction et la mise en place de leur projet de territoire.

Cependant, une autre question subsiste. Celle du rôle et des missions du chef de projet. En effet, lors de cette réunion, certains élus ont souligné des situations dans lesquelles le chargé de projet et le directeur général des services font le même travail notamment sur le plan de la recherche de financement. Cela a donc conduit certaines communes à se séparer de leur chef de projet au bout de quelques mois pour ne pas payer deux postes pour les mêmes fonctions.

Une des tâches centrales des chefs de projet Petites Villes de Demain consiste au travail et à la discussion avec les élus des communes bénéficiaires. Il est pour eux nécessaire de développer un dialogue honnête et d'établir une relation de confiance. Ce point est revenu à plusieurs reprises dans le cadre des réunions du Club PVD. Lors de la réunion du 10/12/2021 consacrée au chef de projet, des participants expliquent « *il faut arrêter avec les flatteries et autres non-dits. Il est essentiel de se parler franchement* ». En ce qui concerne la Communauté d'Agglomération Lisieux-Normandie, un élu est référent PVD au sein de l'agglo. « *On a un élu référent à l'échelle de la CA qui est un de nos interlocuteurs principaux. On le voit mensuellement pour faire un point tous les mois pour parler de l'actualité PVD et du coup de toutes les communes. Y a déjà cette personne-là en tant qu'élu qu'on voit régulièrement* ». C'est un personnage central qui permet de faire le point et de coordonner les actions qui sont mises en place à l'échelle intercommunale. Il permet de faire le lien entre les élus et les membres des équipes en contact direct avec le terrain.

En plus de ce lien privilégié, les chefs de projet travaillent en étroite collaboration avec les élus de chaque commune bénéficiaire du programme et plus particulièrement en la personne des DGS (Directeur-ice Générale des Services).

« *Ensuite, pour chacune des communes on traite avec les DGS. Sur les cinq communes, y a que Cambremer qui n'a pas de DGS. On traite avec ces DGS là et du coup on traite aussi avec les maires qu'on voit en réunion. Globalement les calendriers s'adaptent en fonction des communes, des fois y a des projets qui vont nécessiter une présence bimensuelle ou on va se voir régulièrement et des fois ça va être en routine on va se voir un peu moins. Mais je pense qu'on arrive quand même à voir les élus au moins une fois par mois globalement que ce soit pour une commune particulière ou en réunion ou on invite les cinq quand on peut mutualiser, ça permet de gagner du temps en terme de communication et aux élus de se regrouper pour pouvoir discuter ensemble pour voir où en est chacune des communes* ».

Des rendez-vous réguliers ont donc lieu pour déterminer la stratégie à suivre sur le temps long mais également afin de remonter des informations du terrain.

En complément de ces réunions, des comités avec les équipes des différents services de l'agglomération ont lieu régulièrement. Ces comités maintiennent les équipes informées des différents dispositifs et des diverses actions menées sur les territoires bénéficiaires. *« Après, concrètement lors du comité de suivi en octobre, on a acté une comitologie et un comité de suivi qui se réunit au moins une fois par an, deux au besoin, pour réunir toutes les communes ensemble ».*

Ils sont également en déplacement régulier sur le terrain pour travailler en coopération avec les équipes des communes bénéficiaires. Ce travail de terrain et de proximité est essentiel pour maintenir une bonne compréhension du territoire et des actions à mener sur ce dernier :

« Après plus de façon technique, on va aussi travailler dans les mairies pour avoir plus de visibilité et être au plus proche des élus et des services techniques donc on est souvent en déplacement la semaine sur les communes-là, on peut carrément dire que c'est de l'hebdomadaire. Par exemple moi la semaine dernière toute la journée, j'étais sur Cambremer, demain (mercredi) on est sur Mézidon fin a du coup une présence en commune. Et pour le coup, on a de la chance là-dessus, c'est que la communication sur PVD et l'équipe PVD est quand même très coopérative et on a des facilités à avoir de la communication avec les élus. Ce ne sont pas des élus qui sont inaccessibles, ils sont au plus proche de leurs services techniques et au plus proche de la population. Du coup, ça se fait assez bien et on n'a pas de difficulté là-dessus ».

D'après les cheffes de projet, rencontrer les élus régulièrement est un atout essentiel. Il faut maintenir un contact régulier avec les élus pour faire évoluer le projet et sa mise en place. Il est important de rappeler que le programme PVD tient à mettre en place des décisions stratégiques qui déterminent l'avenir et les dynamiques de la commune sur le temps long (une dizaine d'années).

Le deuxième membre de ce duo de l'aménagement de la commune est le maire, figure symbolique de la république, mais également de la proximité politique.

3.2.2/ Le maire, élu de proximité, un acteur essentiel du programme PVD

En France, le maire est l'élu le plus proche du citoyen. Il est synonyme de proximité et constitue le plus souvent une figure locale. Cette image est en partie due aux diverses tâches qu'il effectue au sein de la commune : mariages, naissances et décès représentent autant d'occasions pour les habitants de rencontrer celui qu'on nomme « Monsieur le maire ». Cette interconnaissance avec les habitants est essentielle, sa proximité lui permet de passer des messages directement aux populations loin de l'image des décisions centralisées à Paris émanant des plus hautes sphères de l'État.

En plus de connaître ses administrés, le maire connaît particulièrement bien le territoire communal. Le maire d'Orbec nous a expliqué son lien à sa commune :

« J'ai la prétention d'aimer ma commune, j'ai la prétention d'avoir peut-être un certain talent à la vendre et puis après j'espère être convaincant dans mon discours. Ça n'a pas été un long fleuve tranquille, on s'est retroussé les manches. Moi j'ai 64 ans, c'est la commune où j'ai toujours habité hormis six ans passés à Paris pour faire mes études de kiné et commencé à travailler sinon j'ai toujours habité à Orbec. Y a 37 ans que je suis installé comme professionnel de santé libéral à Orbec, j'ai construit un pôle de santé. J'ai toujours habité à Orbec, ma femme vient d'Orbec aussi. Donc oui quand je parle d'Orbec j'ai la prétention de dire que je sais de quoi je parle ».

On comprend aisément l'attachement de l' élu à sa commune et la connaissance qui découle par l'expérience et le temps passé sur celle-ci. L'espace y est vécu, le maire est donc en capacité de comprendre les enjeux, les possibilités et les besoins de son territoire.

En complément des acteurs cités précédemment, les communes font régulièrement appel à de l'ingénierie extérieure pour augmenter les moyens et les capacités des équipes en place pour certains projets d'envergure.

3.2.3/ L'apport de l'ingénierie extérieure

L'ingénierie extérieure peut prendre différentes formes. L'exemple des bureaux d'études mobilisés dans le cadre de l'étude stratégique pour les communes de Mézidon Vallée d'Auge et de Saint-Pierre en Auge sont pris en exemple. Les bureaux d'étude, de par les moyens et l'expertise qu'ils offrent sont utilisés par les collectivités qui, manquent de moyens d'ingénierie. Cet apport en ingénierie permet la mise en place dans le cas d'études stratégiques, d'un plan avec des préconisations sur le long terme. Les cheffes de projet nous expliquent cette collaboration :

« La Communauté d'Agglomération, les communes que ce soit Saint-Pierre ou Mézidon ont créé un partenariat avec l'EPFN et la région. Ce qui a permis à l'EPFN de mandater des bureaux d'études pour faire des diagnostics et mener des études stratégiques sur leur territoire. Pour Mézidon, c'est La Fabrique Urbaine qui a été mandatée pour faire ce diagnostic-là et ces études de préconisation tandis qu'à Saint-Pierre c'est E2A. Donc au fait sur ces deux communes-là, l'étude stratégique a été faite, il y a eu une partie diagnostic puis ensuite tout un panel d'action qui pouvait être mis en place via des fiches actions sur comment répondre aux enjeux identifiés ».

Deux agences ont donc été missionnées ici, La Fabrique Urbaine et de E2A. Elles ont permis d'identifier un panel d'actions qui semble intéressant à mobiliser afin d'agir pour la revitalisation des commerces.

Sur la commune d'Orbec, l'appel à l'ingénierie extérieure se fait d'une manière différente. Un cabinet d'urbanisme a tout d'abord été contacté dans un objectif de prospection pour comprendre et réfléchir sur ce qui serait envisageable de faire pour la centralité. Le maire explique ce processus : « *On a missionné un cabinet d'urbaniste, paysagiste qui nous a accompagné jusqu'au lancement des appels d'offres pour la phase travaux. D'ailleurs, ils ont été largement financés par le FNADT (fond national d'aménagement du territoire) ».*

L' élu n'a d'ailleurs pas caché sa déception sur les résultats proposés à la suite de cette étude :

« C'est un cabinet parisien. En fait les fiches actions je les attends toujours depuis 2017 elle ne nous les a jamais fournies donc aujourd'hui on en a plus besoin car ça fait longtemps qu'on y est dans l'action. Pour la sélectionner on en a auditionné quatre l'oral, elle a été brillantissime mais après concrètement en pratique, c'était un petit peu des solutions tiroirs. Il suffisait de remplacer Orbec par n'importe quel nom d'une autre commune et ça pouvait passer partout. Je n'ai pas le sentiment qu'elle se soit suffisamment appropriée les spécificités de notre territoire qui ne sont pas les mêmes qu'ailleurs ».

D'après lui, les solutions apportées par ce cabinet d'urbanisme étaient des solutions trop généralistes. Cela peut être une des limites de l'appel à de l'ingénierie extérieure qui peut utiliser des solutions que l'on ne pourrait pas qualifier de sur-mesure mais plutôt de généraliste pour reprendre l'expression de « *solutions tiroirs* ». Chaque territoire a besoin de solutions et de leviers adaptés. Les solutions doivent être sur-mesure pour agir sur la centralité de la façon la plus adaptée possible. Il n'existe aucune solution universelle c'est pour cela que le programme *Petites Villes de Demain* vise à produire des projets au plus près du territoire. Après cette phase de prospective, la phase opérationnelle a débuté. La commune a donc fait appel à Arc en Terre pour la maîtrise d'ouvrage. « *Par contre, on a un maître d'œuvre qui nous accompagne depuis le début des travaux qui est Arc en terre ou là franchement on a des ingénieurs urbanistes comme maître d'œuvre qui sont de très haute qualité* » (maire d'Orbec). Trois tranches opérationnelles ont donc été mises en place dont les résultats ont été présentés précédemment.

Le binôme élu - chef de projet étant présenté, il est maintenant question de la place de la population dans ce contexte de réflexion autour de l'avenir de la commune.

3.3/ Le ressenti de la population entre volonté et méconnaissance

3.3.1/ Implication dans la construction du projet de territoire et du diagnostic

L'importance de l'inclusion de la population dans le projet de territoire a déjà été abordé. Les entretiens avec les cheffes de projet de cette participation citoyenne :

« Ça été extrêmement compliqué, le timing n'était pas le bon vu qu'on était en période Covid fin en tout cas pour les deux études de Mézidon et de Saint-Pierre. Donc initialement oui, il y avait l'objectif d'impliquer pleinement la population. Ça été mis un peu à mal. Il y a plus eu du coup des enquêtes par Internet, des sondages un peu comme ça. Effectivement, les bureaux d'étude pendant le diagnostic ont pu essayé de voir avec les habitants. Par contre, il n'y a pas eu de grosse politique d'ampleur, on va dire de concertation, d'implication même s'il y a eu des réunions de restitution. Mais on va dire que ça s'est arrêté là. Pour Cambremer, il y a eu une étude un peu plus ciblée sur une friche ou y avait eu pour objectif de faire une grosse concertation qui a été faite un peu en réunion par visio. Donc il y a eu moins d'implication que ce qui aurait pu être mené. ».

Dans le contexte de la crise sanitaire liée au Covid-19, les restrictions sanitaires à l'échelle nationale n'ont pas permis une large implication de la population. Une implication, que les élus qualifient pourtant d'essentielle notamment pour l'acceptabilité du projet.

Cependant, tout n'est pas perdu quant à l'implication de la population. En effet, il reste du temps avant la mise en place de la phase opérationnelle du projet de territoire sur les communes de Cambremer, Livarot, Saint-Pierre et Mézidon. Des réunions d'information et de concertation vont donc pouvoir être mises en place afin de partager sur l'avenir des communes. C'est d'ailleurs un élément que soulignent les cheffes de projet en poste sur ces communes : *« Par contre, c'est tout l'objet de là, rattraper le retard en impliquant davantage la population et de les mener directement de concert pour les projets ».* Si les populations vont être prochainement impliquées, ce n'est pas toujours une réussite comme le montre l'exemple d'Orbec. La cause : la faible mobilisation des locaux et leur faible implication dans la construction du projet et dans différents moments d'échanges.

3.3.2/ L'acceptabilité de la phase opérationnelle

En effet, inclure la population au programme permet une meilleure acceptabilité et compréhension des nuisances éventuelles. Les importants travaux déployés dans les centralités par la mise en place du projet de territoire peuvent générer des nuisances importantes. C'est dans ce cadre qu'il convient d'être attentif et à l'écoute des populations. Répondre à ses craintes et expliquer les enjeux peut limiter ces désagréments passagers. C'est dans ce cadre que l'élu a mis en place des consignes précises :

« Les chefs de chantier avaient une consigne de ma part qui était absolument claire, c'est quand vous êtes interrogé par les riverains qu'ils soient habitants ou commerçants il ne faut pas faire la sourde oreille, il faut les écouter. On les ennuie suffisamment comme ça à barrer les routes avec des pelleteuses, avec le bruit, avec la poussière donc il faut vraiment être à leur écoute. Quand il demande de mettre une plaque de ferraille au-dessus d'une tranchée le week-end pour rentrer chez eux, il faut le faire ».

Etre très attentif aux éventuels retours de la population suite au déploiement des intervenants est impératif. Le déploiement de la phase opérationnelle peut arriver très rapidement après la construction du projet de territoire ce qui peut surprendre les habitants. C'est ce que souligne le maire d'Orbec *« On a dépassé la phase de l'incantation. Notre population nous a dit quand arrivent les pelleteuses et quand les pelleteuses sont arrivées ils nous ont dit quand repartent les pelleteuses. Il y a eu des phases un peu difficiles mais justement j'ai été très vigilant au niveau des entreprises et là j'avoue qu'on a eu des entreprises à la hauteur ».*

Dès lors, il convient de s'attarder sur la communication du programme Petites Villes de Demain à destination des populations. Un paradoxe émerge. Pour un programme qui ambitionne de revitaliser les centralités au travers de la mise en place d'un projet pour la prochaine décennie, très peu de communication est proposée à destination de la population.

3.3.3/ Le manque de communication de PVD à destination des citoyens

L'IPSOS a publié en octobre 2021, un baromètre du regard des français sur les petites villes en y incluant un chapitre sur la visibilité du programme Petites Villes de Demain. A la première question *« avez-vous entendu parler du programme Petites Villes de Demain ? »* 73 % des enquêtés répondent non. Ces résultats semblent correspondre à ce qui a pu être ressenti sur le terrain durant ce travail de recherche. En effet, une part importante des habitants questionnés dans les centralités

bénéficiaires n'a jamais entendu parler de PVD. S'ils en ont entendu parler, ils ne comprennent pas réellement les possibilités et les aboutissements de ce programme. On constate une grande incompréhension autour de ce programme. Ce qui ne semble pas très étonnant étant donné que certains élus eux-mêmes ont des difficultés à en saisir la finalité et qualifient ce programme « *d'usine à gaz* »...

On peut donc se questionner sur le fait qu'un programme qui a pour ambition de construire l'avenir de la commune pour à minima les dix prochaines années soit si peu connu de la part des populations. C'est donc un axe de travail qu'il convient de développer par la suite afin d'éclairer les populations sur la mise en place de programmes de ce genre. Les populations résidentes des communes lauréates doivent comprendre comment se mettent en place ces programmes et quels projets la commune adopte. L'aménagement et l'urbanisme des communes sont des actions qui doivent demeurer proches de la population. En effet, l'appropriation de ces questions par les citoyens est synonyme de réussite par une meilleure acceptabilité.

Mise en place de PVD dans les centralités de l'agglomération

Ce chapitre III, dédié au programme PVD dans les centralités lauréates de l'intercommunalité, a permis de comprendre la mise en place des projets de territoire. La phase de diagnostic de territoire paraît essentielle pour déterminer les leviers à mobiliser. Pour construire ce diagnostic, une mobilisation des acteurs locaux à différentes échelles est préférée. Ici, c'est un montage associant l'EPFN et la région qui a permis la construction de ces diagnostics. Après cette phase de diagnostic, des bureaux d'études apportant une ingénierie extérieure à la commune sont généralement mandatés. Les résultats sont présentés sous forme de fiches actions afin d'identifier les leviers mobilisables. Ces projets de territoires mettent en avant des objectifs clairs :

- Agir sur les friches
- Diminuer les taux de vacances
- Maintenir et attirer la population
- Développer les commerces et services
- Créer un réseau Petites Villes de Demain

Pour atteindre ces objectifs, un duo revêt une importance centrale : le maire et le chef de projet Petites Villes de Demain. Le chef de projet PVD a diverses missions dont celle d'assurer la mise en place du projet de territoire avec réussite et cohérence. Il est donc un couteau suisse de l'aménagement. Son travail avec l' élu de la commune qui se base sur le dialogue et des rendez-vous réguliers doit se faire en toute confiance et honnêteté. À côté de ce duo, différents travaux montrent qu'il est essentiel de mobiliser et d'inclure les populations. Cela permet une meilleure acceptabilité de la phase opérationnelle des projets qui peut engendrer certaines nuisances. De plus, si la population comprend les motivations ainsi que les tenants et aboutissants, elle est davantage impliquée dans le développement communal. Sur ce point, des difficultés ont été identifiées dans les communes étudiées.

La mise en place de PVD ne se fait pas dans une logique de développement d'équipements. En effet, longtemps, l'aménagement et le dynamisme de certaines centralités étaient vus comme l'addition sans appropriation d'équipements divers (terrains de sport, bibliothèque, piscine...)

On a par ailleurs questionné les cheffes de projets sur des difficultés éventuelles de la mise en place de PVD. Il en ressort, que les modalités d'actions sont tellement diverses que certaines étaient perdues dans les actions à mettre en place et sur ce qui pouvait être réalisé :

« C'est à modérer, mais ça veut dire qu'on a eu des difficultés d'identifier ce qui était applicable sur PVD et jusqu'où on pouvait aller chercher. Tous les services et tous les partenaires ont dû aussi se questionner sur comment on allait mener PVD et comment ils allaient accompagner. Donc le temps que ça se mette en place on a eu du mal à lancer la dynamique au début ».

Un temps de compréhension et de définition de la stratégie a donc été nécessaire afin d'identifier les leviers et les méthodes d'actions mobilisés.

CHAPITRE IV

Quelles conséquences sur la cohésion et l'équité territoriale ?

Malgré les bonnes volontés entourant la mise en place de Petites Villes de Demain pour les petites centralités, le programme peut questionner sur le plan de la cohésion et de l'équité territoriale. En effet, ce programme comme d'autres (Action cœur de ville par exemple), est déployé dans les territoires suite à un appel à projet. On peut donc s'interroger sur le sort des communes n'ayant pas les capacités en ingénierie (cf. chapitre I) pour répondre à ces appels à projet complexes. De plus, assister certaines centralités et ne pas en assister d'autres participe-t-il à remettre en question le principe d'équité territoriale et affaiblir la cohésion territoriale ici analysée à l'échelle de l'intercommunalité ? Ces questionnements sont la base du raisonnement de ce quatrième chapitre.

4.1/ PVD et ses conséquences en termes de polarisation

4.1.1/ Une concentration des services, des commerces et des subventions ?

La rédaction de ce chapitre est motivée par une hypothèse centrale que l'on va essayer de valider ou de réfuter grâce aux informations glanées sur le terrain et la mobilisation de différents travaux et notions. Comme nous avons pu le détailler au cours du chapitre précédent, un des axes de développement des communes bénéficiaires est le développement de leur attractivité. L'exacerbation de la compétitivité territoriale de certaines centralités soutenues par l'État pourrait-il fragiliser la cohésion territoriale à l'échelle d'une intercommunalité. De plus, par la mise en place du programme par appel à projet, des communes restent-elles sur le côté par un manque de moyens dans le montage des dossiers en réponse aux appels à projet ? On pourrait par conséquent assister à une augmentation des écarts et donc des inégalités ressenties par les populations résidentes entre des communes bénéficiaires et des communes non-bénéficiaires. Ce questionnement n'est pas récent, l'enjeu a déjà été identifié dans un rapport d'information présenté au Sénat qui le présente ainsi : « *Les réalités de la territorialisation de l'action publique ont davantage été marquées par la concurrence que par la coopération* ».¹ Le développement d'actions publiques territorialisées notamment en matière d'aménagement participerait donc à l'exacerbation de la compétitivité territoriale au travers d'une forte concurrence entre les territoires. Dans ce contexte, les

¹ Rapport d'information au Sénat, 2017, *groupe de travail sur l'aménagement du territoire*, p. 47

communes sont en concurrence pour capter des financements via le processus d'appel à projet mais également sur le plan de l'attractivité.

L'attractivité joue donc une place centrale dans ce questionnement. Elle est même l'un des éléments mettant en jeux les notions de concurrence et de cohésion territoriale. Berroir *et al.* (2019) écrivent :

*« Finalement, les différentes stratégies d'attractivité tournées vers l'extérieur, qui s'inscrivent dans des volontés de renforcer les centralités à différentes échelles, contribuent, le plus souvent, à accentuer les déséquilibres territoriaux à l'échelle locale et à entretenir les processus de décroissance, plutôt qu'à les enrayer. Ainsi, en prenant insuffisamment en compte les différents besoins de la population résidente, ces politiques d'attractivité ne peuvent répondre aux enjeux d'égalité territoriale ».*²

Ces stratégies d'attractivité étant le plus souvent tournées vers l'extérieur elles se concentrent sur la captation de flux de population par exemple plutôt que de répondre parfois aux besoins des locaux.

À cela, s'ajoute un contexte de métropolisation et de concentration des activités dans les centralités les plus importantes et notamment les métropoles. Yves Jean et Martin Vanier (2015) l'ont également identifié :

*« L'accélération de la croissance des plus grandes villes s'accompagnerait-elle d'une fragilisation des niveaux inférieurs de l'armature urbaine ? Serait-ce le tour des petites villes de subir, sous l'accélération de la métropolisation, l'ablation de services publics ? S'agit-il des prémices d'un appauvrissement de la centralité des petites villes ? »*³

Le contexte actuel correspond à une période importante où les petites centralités qui représentent un enjeu majeur peuvent être mises en difficulté entre la métropolisation qui remet en question leur rôle et la course à l'attractivité pour se maintenir qui met en place une compétition interne au lieu d'encourager des solidarités locales.

Si cette hypothèse s'avère correspondre à la réalité, on verrait dès lors se concentrer les moyens sur certaines centralités qui avanceraient et se développeraient par la mise en place de leur projet de territoire. Les communes non-bénéficiaires, quant à elles, pourraient

² Berroir S., Fol S., Quéva C., Santamaria F., 2019, *Villes moyennes et dévitalisation des centres : les politiques publiques face aux enjeux d'égalité territoriale*, p. 11

³ Jean Y., Vanier M., 2015, *La France aménager les territoires*, p. 244

se retrouver dans une situation délicate avec des moyens plus limités pour la revitalisation et le maintien de l'activité au cœur de la commune. Comme on l'a évoqué au cours du chapitre III, le programme Petites Villes de Demain permet également de bénéficier d'un apport d'ingénierie extérieure sous la forme de cabinets d'urbanisme ou de bureaux d'études... Le champ de l'expertise et de l'ingénierie reste quant à lui limité aux moyens communaux voire intercommunaux pour les communes non-bénéficiaires.

Les centralités déjà en place (car en capacité de répondre aux appels à projet) se verraient donc encore aidés dans leur développement tandis que des centralités plus modestes ne pourraient que constater des écarts grandissants, continuant à se dévitaliser alors qu'elles sont essentielles pour l'accessibilité aux commerces et services des populations du bassin de vie.

La multiplication des acteurs et des entités qui prennent part dans l'aménagement des territoires à l'échelle locale doit également être prise en considération. Un effort de mise en cohérence des actions menées sur le territoire semble indispensable. C'est par ailleurs ce que recommande le rapport présenté au Sénat sur l'aménagement du territoire en 2017, « *à défaut, la participation plus ou moins consciente de ces nombreuses parties prenantes au territoire risque de conduire à des incohérences voire à des phénomènes de concurrence, au détriment d'un développement optimal* ». ⁴ On comprend aisément, que les questionnements autour de la cohésion et de l'équité ne sont pas nouveaux et sont clairement identifiés comme des enjeux importants dans l'aménagement des territoires décentralisés. En effet une des faiblesses de cet aménagement et qu'il permet justement afin de valoriser les aménités locales et, par la différenciation, de créer des écarts qui peuvent être perçus par certains citoyens comme des inégalités, ou pire comme de l'abandon.

S'il y a un enjeu qui revient régulièrement dans les médias c'est celui des déserts médicaux et de l'accessibilité aux soins. Les centralités même les plus petites, permettent le plus souvent aux populations locales, parfois âgées et par conséquent peu mobiles, de bénéficier d'une offre de soins de proximité.

⁴ Rapport d'information au Sénat, 2017, *groupe de travail sur l'aménagement du territoire*, p. 36

L'exemple de la Communauté d'Agglomération Lisieux-Normandie, est probant. Des pôles de santé sont mis en place dans les communes bénéficiaires avec parfois des médecins salariés de l'agglomération (exemple de Cambremer). C'est dans ce contexte que le 15/03/2022 un contrat local de santé a été signé à l'échelle de l'EPCI. Il présente deux objectifs : améliorer l'état de santé des habitants et faciliter l'accès aux soins. Il ambitionne également de réduire les inégalités territoriales et sociales de santé. On peut prendre le cas du pôle de santé de Livarot qui met en place des consultations par télémedecine pour combler le manque de professionnels de santé. Les cinq communes bénéficiaires du programme PVD de l'intercommunalité possèdent donc un pôle de santé ainsi que la ville principale (ex : Lisieux). Les maisons de santé sont justement conçues afin de lutter contre les déserts médicaux et sont en France, dans leur grande majorité implantées en milieu rural (Boutron, 2021). En effet, maintenir un nombre important de polarités bien équipées sur le territoire semble essentiel sur le plan de l'accessibilité par des populations et plus particulièrement pour l'offre de santé.

On peut également mentionner l'exemple des Maisons France services afin d'améliorer l'accessibilité. Elles sont présentes au sein de la Communauté d'Agglomération dans les communes lauréates PVD ainsi que dans la commune de Moyaux. En effet, l'intercommunalité est garante du développement équilibré du territoire. Elle doit par conséquent assurer un maillage équilibré en équipements structurants. Ces deux exemples prouvent qu'en grande majorité, que les communes lauréates PVD ou possédant un poids relativement important qui peuvent bénéficier de ce genre d'initiatives. Cependant, elles ne sont pas les seules centralités de l'EPCI et comme le rappelle le rapport du Sénat sur l'aménagement du territoire : « *il appartient à l'État de garantir, en fonction des spécificités propres à chaque territoire, l'accès des populations à l'ensemble des services publics. Le désenclavement des territoires éloignés doit devenir un réflexe interministériel* ». ⁵

Le rôle des centralités y est donc prépondérant. Elles sont dès lors un pilier sur lequel s'appuie l'action de l'État pour garantir aux populations l'accès aux services publics et commerces nécessaires.

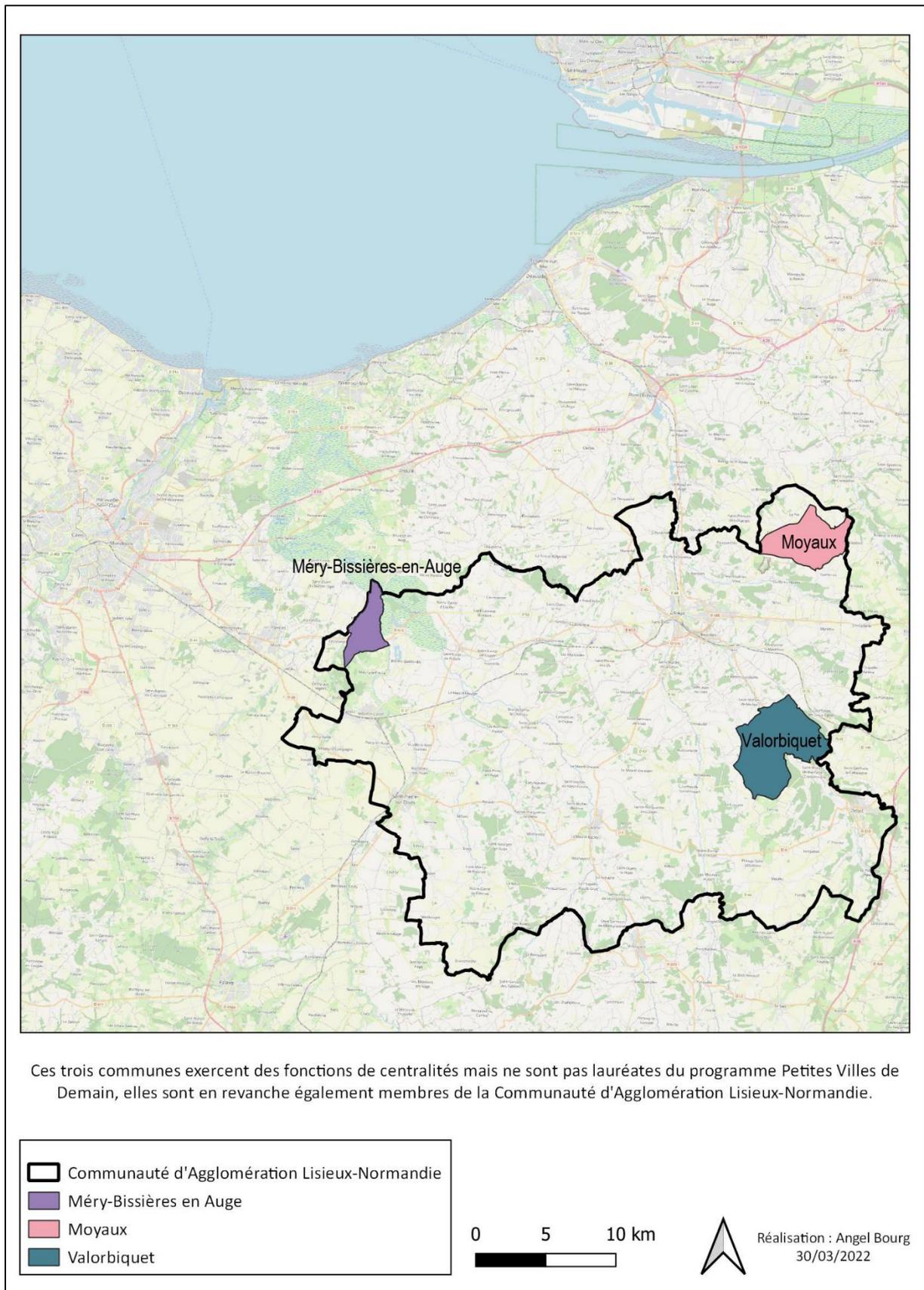
⁵ Rapport d'information au Sénat, 2017, *groupe de travail sur l'aménagement du territoire*, p. 68

Afin de mieux comprendre les effets du programme Petites Villes de Demain pour les centralités non-bénéficiaires à l'échelle de l'intercommunalité, trois exemples sont développés. Il s'agit des communes de Valorbiquet, Moyaux et Méry-Bissières-en-Auge ; des communes membres de la CA et non bénéficiaires de PVD alors qu'on peut les qualifier de centralités (figure 92).

4.1.2/ Etude des pôles non bénéficiaires : Valorbiquet, Moyaux, Méry-Bissière

Pour comprendre les conséquences potentielles de PVD sur la cohésion et l'équité territoriale, il est nécessaire d'analyser et de comprendre la situation de centralités qui n'en sont pas bénéficiaires. Pour cela, on a repris la cartographie du chapitre II (cf. page 68) de l'étude mise en place en amont de PVD par l'INRAE CESAER déterminant la fonction ou non de centralité des communes françaises. On a donc vérifié si au sein de la Communauté d'Agglomération Lisieux-Normandie des communes qualifiées de centralités n'étaient pas bénéficiaires du programme : c'est le cas des communes de Moyaux, Valorbiquet et Méry-Bissières-en-Auge. Elles apparaissent dans le groupe « *centre local d'équipements et de services* » au même titre que Cambremer par exemple qui, elle, est lauréate PVD. On ajoute que la position géographique de ces communes est intéressante : relativement éloignées de la ville centre qu'est Lisieux, elles se trouvent en limite de l'intercommunalité et prennent donc position comme pôles relais pour les habitants. Des pôles relais essentiels.

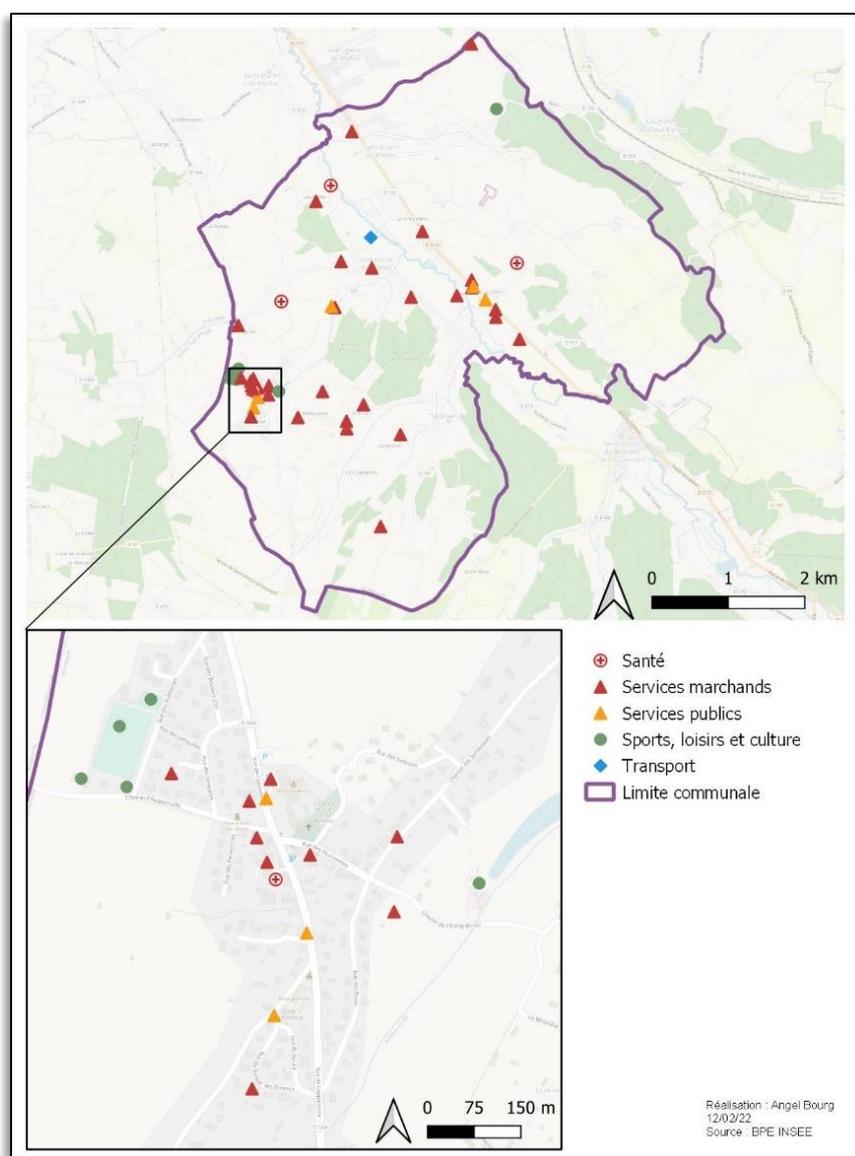
Figure 92 : Localisation des centralités étudiées non bénéficiaires de PVD : Valorbiquet, Moyaux et Méry-Bissières en Auge



Afin de mieux comprendre le rôle de centralité qu'exercent ces communes et qui justifie leur étude, des cartes localisent les commerces et les services par communes. Il s'agit de montrer ou non la présence d'un bourg qui polarise globalement les activités. Pour ces trois communes, on observe la concentration des activités en un espace. On peut ajouter que Valorbiquet en tant que commune nouvelle, rassemblant cinq communes historiques, bénéficie de services et commerces moins concentrés.

Pour ces petites centralités, l'offre est tout de même importante et tout à fait comparable à celle présente pour Cambremer par exemple. Cela pose la question de la non-participation de ces communes au programme Petites Villes de Demain.

Figure 93 : Services et commerces à Valorbiquet



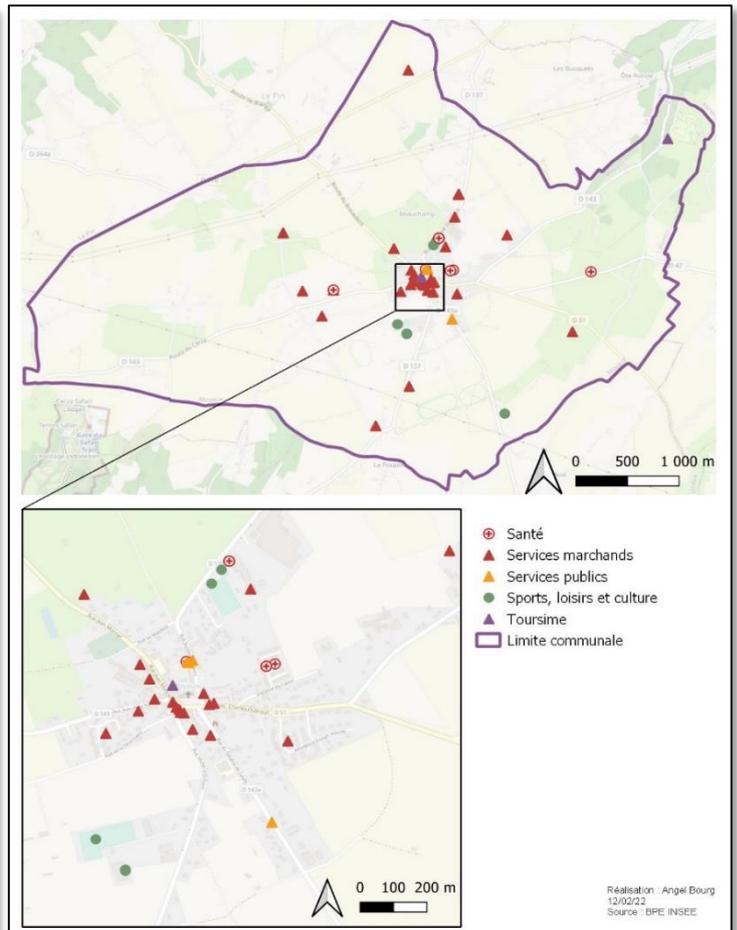
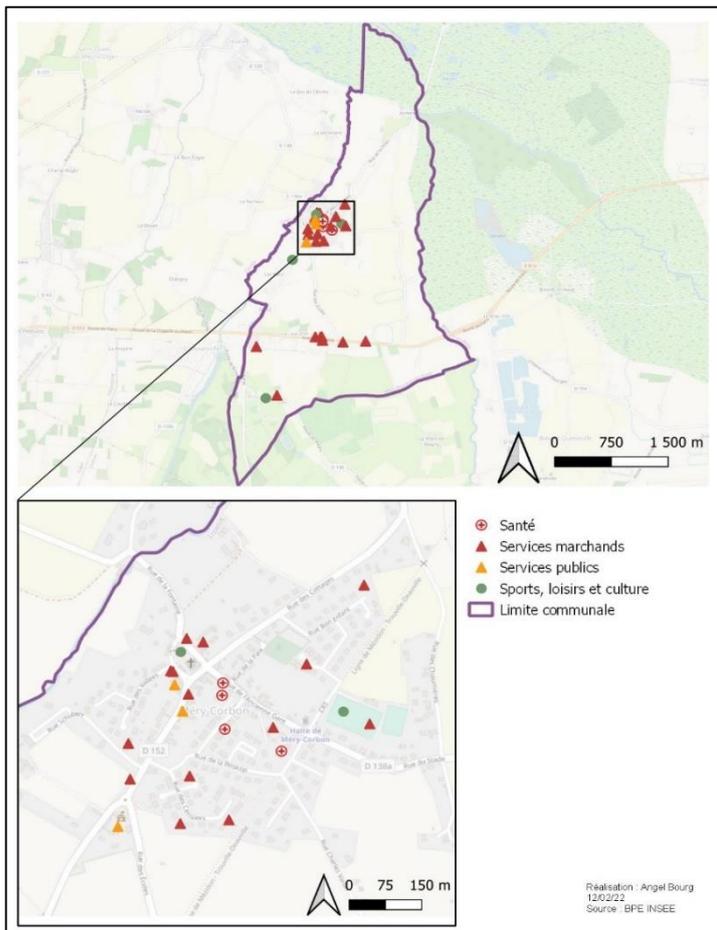


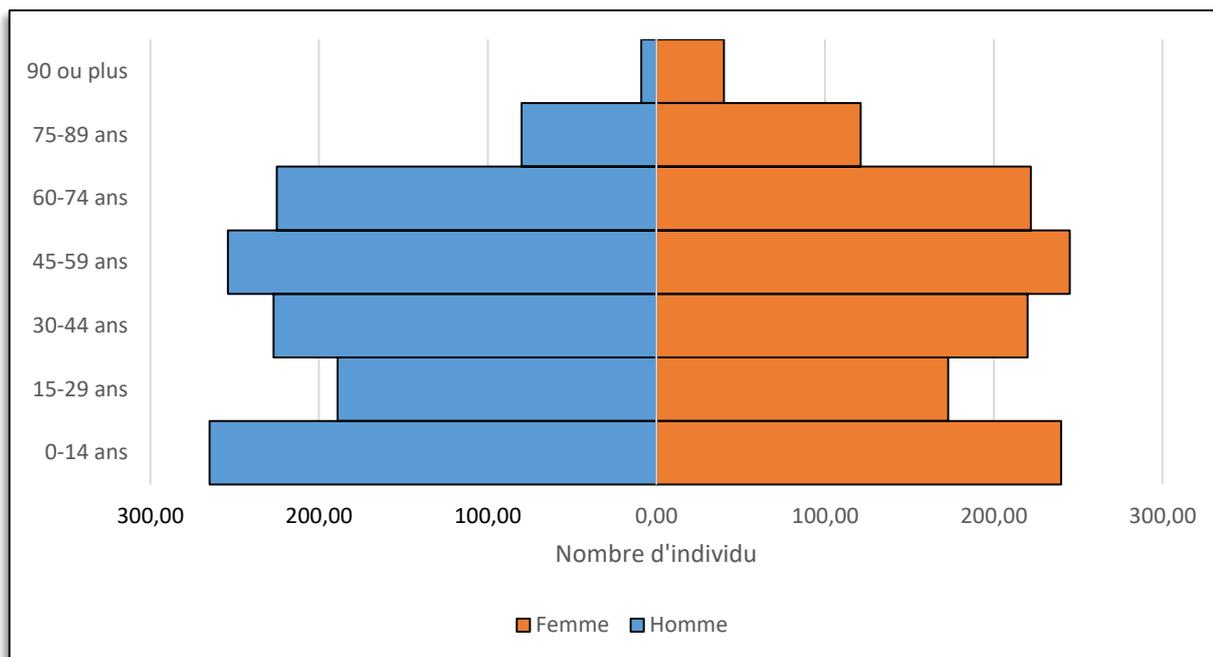
Figure 94 : Services et commerces à Méry-Bissières-en-Auge

Figure 95 : Services et commerces à Moyaux

Ces trois communes peuvent donc être qualifiées de centralités et leur rôle dans l’accessibilité aux commerces et services essentiels ne peut être réfuté. Mais quelle est la situation de ces communes ? Si elles ne participent pas au programme PVD, c’est peut-être tout simplement car elles ne sont pas en perte de dynamisme et que la vie locale et les commerces se portent bien. Pour cela, un diagnostic synthétique avec quelques indicateurs clés s’impose : pyramides des âges, trajectoire de la commune depuis 1968 qui croise l’évolution de la population et du taux de chômage, pourcentage d’actifs au RSA, part de jeunes non insérées ainsi que la part de logements vacants.

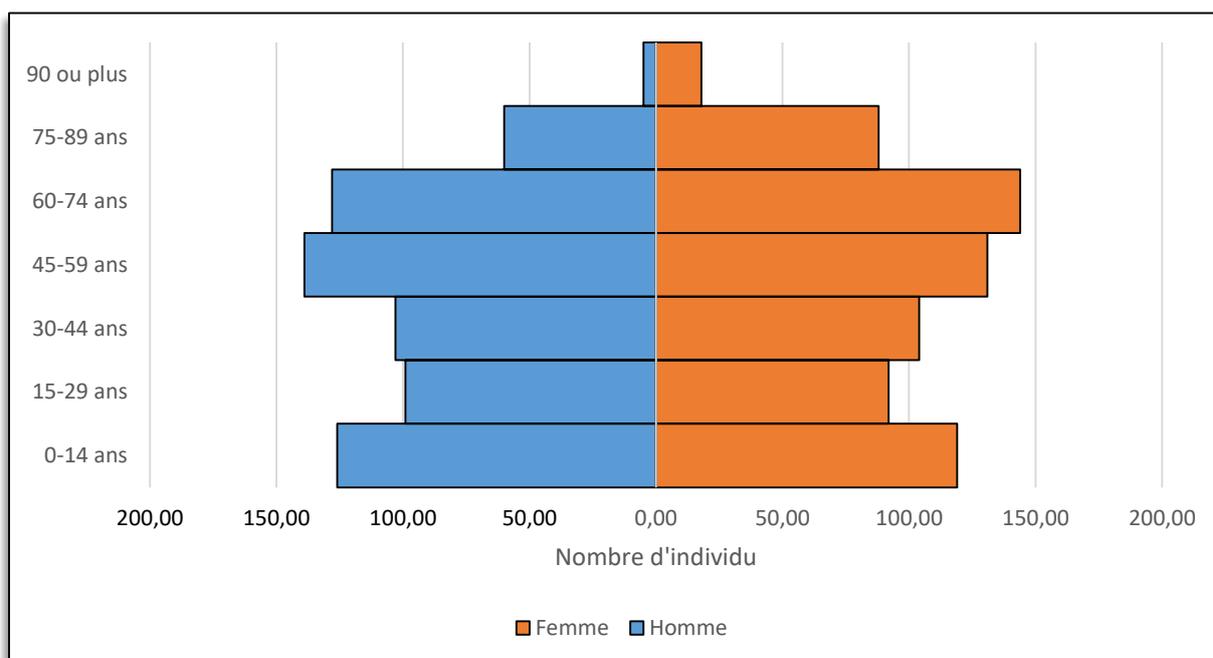
La pyramide des âges de la commune de Valorbiquet nous montre une présence importante des moins de 14 ans ainsi que des 45 à 59 ans. On a donc un potentiel relativement important du point de vue démographique pour l’avenir de la commune même si la représentation des 15–29 ans est faible.

Figure 96 : Pyramide des âges de Valorbiquet



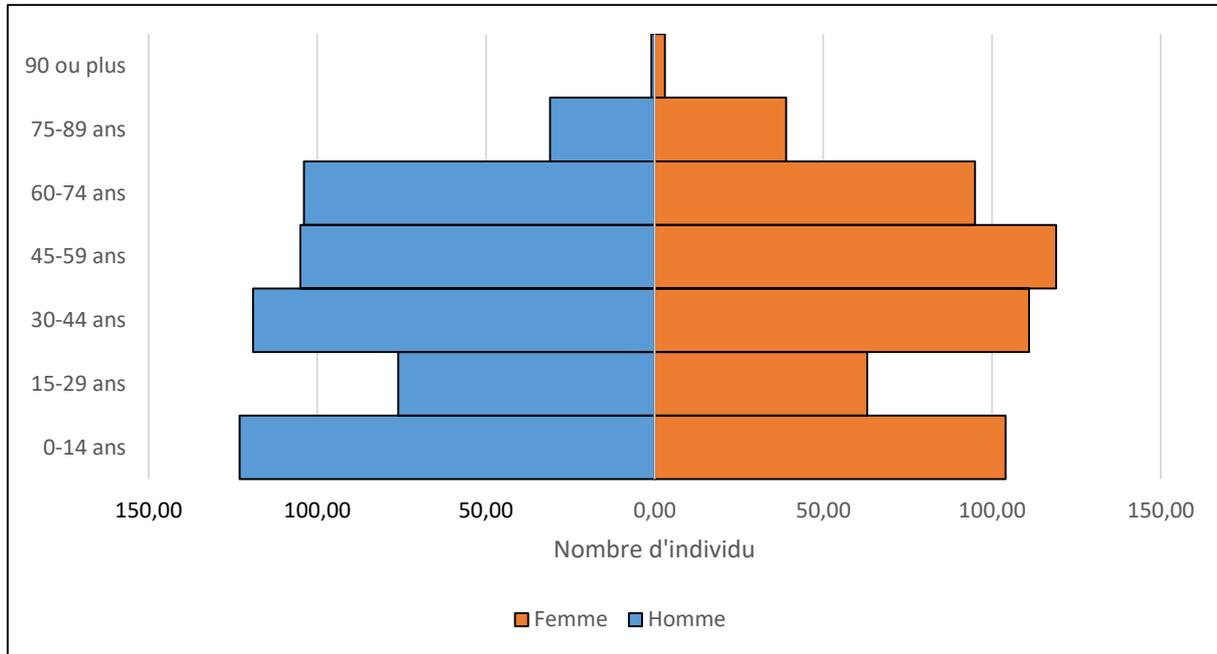
Concernant Moyaux, la population est vieillissante avec une importance particulière des plus de 45 ans. La population paraît relativement équilibrée tout de même dans les classes d'âge malgré encore une fois la faiblesse des 15 à 44 ans.

Figure 97 : Pyramide des âges de Moyaux



À Méry-Bissières-en-Auge, la population semble plus jeune avec une représentation importante des classes d'âge de 0 – 14 ans et des 30 – 44 ans. Toutefois, la classe d'âge 15 à 29 ans est elle aussi, peu représentée.

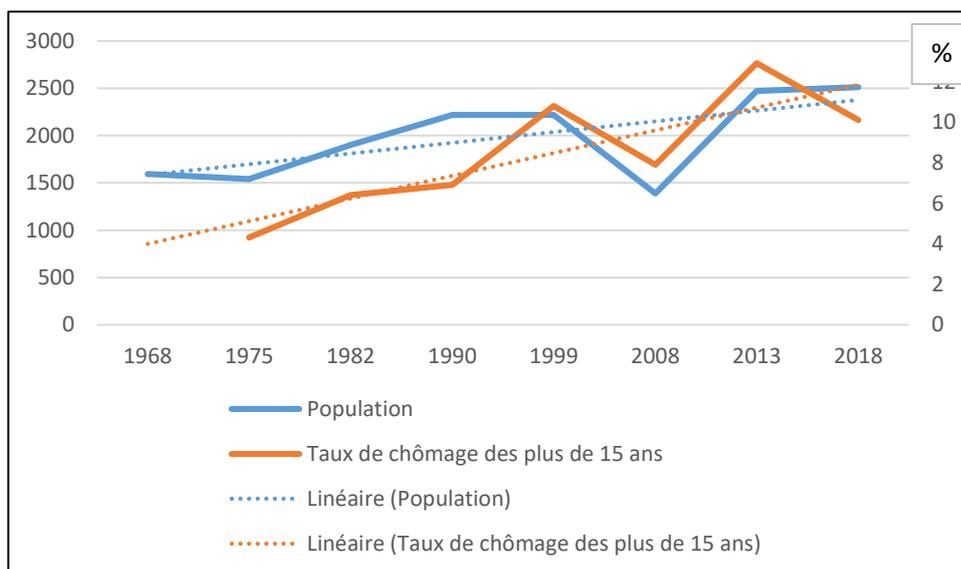
Figure 98 : Pyramide des âges de Méry-Bissières-en-Auge



Si les trois communes ont beaucoup d'habitants de plus de 45 ans, la part des moins de 14 ans montre un certain dynamisme démographique.

En complément de ces informations, on peut mobiliser la notion de trajectoire des communes qui s'appuie sur les travaux de thèse de Carole Cuenot (chapitre III (cf. page 64)).

Figure 99 : Trajectoire de Valorbiquet



La commune de Valorbiquet se situe dans ce que Carole Cuenot nomme le type 1, une trajectoire de régression qui illustre des difficultés locales avec une montée du taux de chômage et une faible croissance voire une diminution de la population communale. C'est également le cas de quatre des cinq communes lauréates PVD de la Communauté d'Agglomération Lisieux-Normandie.

Les communes de Méry-Bissières-en-Auge et Moyaux correspondent quant à elle au type 2 symbole d'une régression moins marquée qui s'explique par la relative croissance de la population.

Figure 100 : Trajectoire de Méry-Bissières-en-Auge

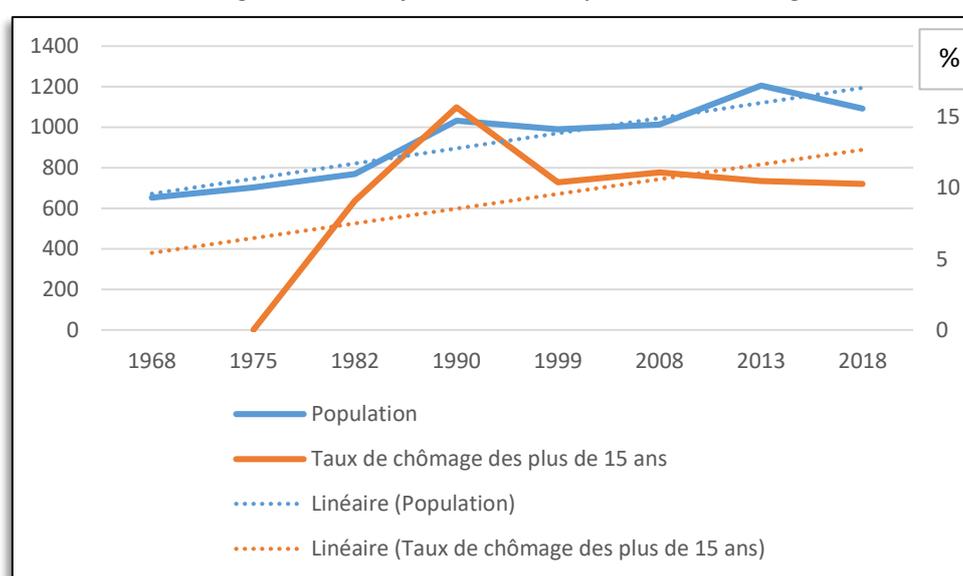
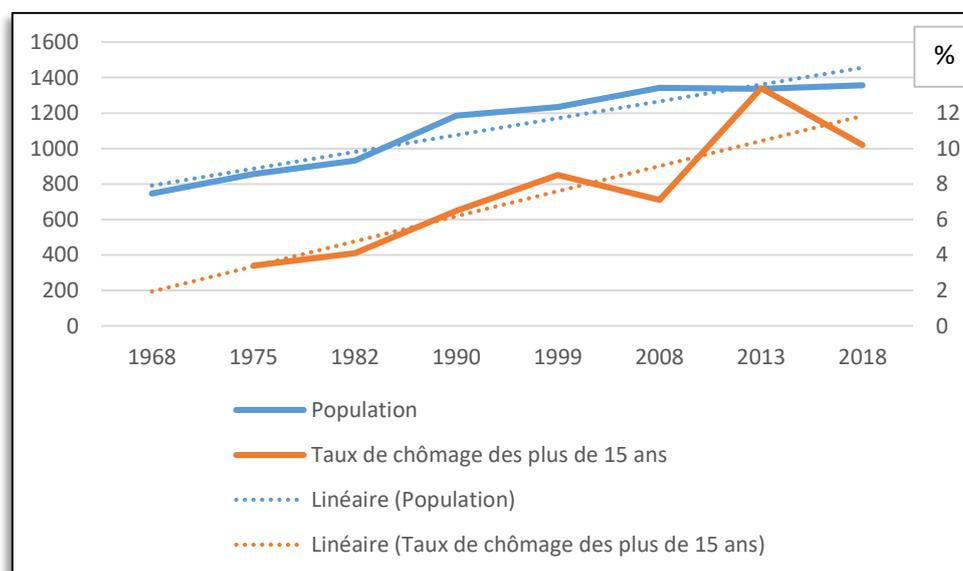


Figure 101 : Trajectoire de Moyaux



Trois autres indicateurs issus du recensement de population de l'INSEE de 2018 complètent cette analyse.

Le RSA, indicateur de précarité économique des ménages a été mobilisé pour construire le diagnostic des communes bénéficiaires est constaté chapitre II (cf. page 60). Un taux moyen de 22,3 % des communes à l'échelle de la Basse-Normandie. Valorbiquet et Méry-Bissières en Auge sont au-dessous de ce taux avec des valeurs respectives de 12,9 % et 11,7 %. En revanche, la commune de Moyaux est légèrement au-dessus de la moyenne régionale avec 25,4 % d'allocataires au RSA. On peut donc émettre l'hypothèse pour cette dernière d'une certaine fragilité économique de la population résidente traduisant un processus de paupérisation.

En indicateur complémentaire, la part des jeunes non insérés (ni en emploi ni en formation) permet de comprendre les possibilités d'insertion des jeunes dans la vie active. Le chapitre II (cf. page 61) a montré que la moyenne des communes du Calvados est de 13,5 %. Moyaux (12 %) se trouve légèrement en dessous de cette moyenne. Ils sont plus élevés pour Méry-Bissières (17,3 %) et Valorbiquet (17,1 %) et sont semblables aux communes bénéficiaires de PVD. Comme les pyramides des âges décrites précédemment le montrent, dans ces trois communes, les moins de 14 ans représentent une partie non-négligeable de la population et sont donc un enjeu du point de vue de l'éducation et de l'insertion professionnelle.

Le dernier indicateur mobilisé ici est la part des logements vacants. Ces taux ont été cartographiés chapitre II (cf. page 81). En rappelant qu'un taux optimal de vacance pour le fonctionnement du marché immobilier s'établit autour des 6 %. Méry-Bissières (4,9 %) est en dessous de ce taux, ce qui peut montrer une certaine tension du marché mais peu de logements restent inoccupés. Pour les communes de Moyaux (7,4 %) et Valorbiquet (8,4 %) en dessus de 6 %, ces taux restent contenus au regard des communes lauréates ou l'on a pu observer des taux bien plus élevés (Orbec 21,9 %).

Nombre de travaux montrent l'importance de ces centralités que l'on pourrait appeler du quotidien. Dans le contexte contemporain, l'inquiétude et les questionnements du maintien de ces entités est central. C'est par exemple ce que montre Laborie « *l'avenir dira si cette amputation de bases essentielles de la centralité des petites villes préfigure l'élaboration d'une nouvelle organisation de l'armature urbaine en déplaçant le premier niveau de centralité à l'échelon de la ville moyenne* ». ⁶ L'auteur émet donc l'hypothèse que cet échelon des centralités qui prennent la forme de petites villes du quotidien peut être amené à disparaître pour prendre forme dans des centralités plus importantes à l'échelle de l'agglomération un constat qui déplace l'échelon de base dans la ville de Lisieux (pour l'intercommunalité étudiée).

Dès lors, comme l'écrit Philippe Estèbe, ces centralités forment « *une ligne de résistance entre les grandes villes et les campagnes. Elles assurent dans la proximité emplois et services, marchés « en circuit court », fonction essentielle dans un pays très étendu à des périodes où la mobilité coûte très cher. Le maintien dans la durée de ce maillage de villes moyennes est le produit de politiques convergentes d'aménagement du territoire et assure les fondements de l'égalité territoriale. Elles entretiennent encore l'idéal de « proximité » dont se prévalent nombre de propos d'estrade* ». ⁷ Les centralités sont donc remises en question alors même qu'elles sont essentielles pour les populations dans leurs besoins quotidiens. On ne peut nier l'enjeu qu'elles représentent sur le plan de la proximité. Elles ont d'ailleurs bénéficié comme on l'a expliqué dans le chapitre I d'un important soutien de l'État dans une période d'équipements avec une vision républicaine d'égalité des territoires. Chaque citoyen devant pouvoir accéder à une offre essentielle en services et commerces de proximité.

Si ces centralités faiblissent et finissent par perdre ce qui fait d'elles des centralités, la population devient isolée, Christine Boiseau emploie même dans son mémoire le terme de captif : « *on aurait alors une population captive d'un territoire dévalorisé, sans offre de service et dépendante, du fait de l'éloignement du territoire, de la voiture pour ses déplacements quotidiens. Ceci remettrait en cause le principe d'équilibre du territoire qui est à la base du pacte républicain français et conduit depuis plusieurs décennies l'aménagement du territoire* ».

⁶ Jean Y., Vanier M., 2015, *La France aménager les territoires*, p. 255

⁷ Estebe P., 2015, *L'égalité des territoires une passion française*, p. 96

La fragilisation voire la disparition de ces centralités peut donc affaiblir et aboutir à un déséquilibre du territoire. Cela se place donc en rupture avec les principes d'aménagement du territoire mis en place au cours du siècle dernier.

Ces centralités constituent des relais qui nous évitent de vivre dans un espace binaire serait composé par des villes importantes et un rural sans services que l'on pourrait qualifier de désertifié. C'est tout l'enjeu identifié par le CESER dans son rapport sur l'aménagement équilibré et équitable du territoire :

*« En contrepoint, les villes moyennes, qui participent étroitement au maillage et à l'originalité du territoire régional, sont aujourd'hui pour la plupart d'entre elles confrontées à des difficultés de mutation économique, d'habitat, d'offre culturelle et d'aménités et plus globalement d'attractivité. Pour autant, en structurant l'espace régional et en proposant un éventail encore large d'activités et de services, elles constituent une forme de rempart contre l'émergence d'un territoire régional dual composé soit de grandes agglomérations avec des zones périurbaines, soit d'espaces en situation de dévitalisation et parfois même de désertification ».*⁸

On comprend donc, que les petites centralités sont dans une période de difficultés croissantes alors même que leur maintien représente un enjeu d'aménagement et d'équilibre du territoire. C'est un enjeu social également car elles sont essentielles pour la proximité des politiques et des services de l'État avec les citoyens.

Le rapport présenté au Sénat en 2017 sur l'aménagement du territoire montre également que cette déstabilisation des petites centralités est due au processus de métropolisation qui consiste à concentrer dans des pôles les activités, les services et les secteurs de pointe :

« La captation des richesses et des centres de décision par les métropoles risque d'aboutir à un territoire national dominé par des isolats urbains de prospérité et de modernité. Poussée à l'extrême, cette logique approche risque de recréer de véritables féodalités locales, autour de métropoles devenues excessivement puissantes. Une telle approche reviendrait à renoncer à l'essence même de l'aménagement du territoire : soutenir les territoires qui dépériraient par les seules forces économiques, en l'absence d'intervention publique. La richesse territoriale de la France réside en grande partie dans le réseau des villes petites et moyennes, constitué par l'histoire. Il est primordial de travailler notre ossature territoriale à partir des quelque 2 000 unités urbaines, dont la population est comprise entre 2 000 et 20 000 habitants, qui structurent le pays. Ce maillage connaît un réel affaiblissement depuis plusieurs années. Il est pourtant indispensable de le soutenir, car il joue un rôle majeur pour la cohésion territoriale et le maintien d'une répartition équilibrée des ressources et des activités. Son effondrement

⁸ Ceser, 2017, *Pour un aménagement du territoire plus équilibré et équitable en Normandie*, p. 93

*appauvrirait significativement le territoire national, avec d'une part des concentrations urbaines mal maîtrisées et congestionnées autour des métropoles, et d'autre part, de grandes zones rurales en déshérence. C'est la densité même de la France, l'une de ses forces, qui serait mise en péril ».*⁹

Abandonner les petites centralités à leur sort représente donc un abandon de la politique d'aménagement du territoire pour une sorte de laisser aller. Cela reviendrait également à abandonner les habitants de ces espaces...

C'est là que prend l'importance des Établissement Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). En effet, de par leur nature, ils mettent en relation les communes, entités de base de l'État français. Par leur statut et leur proximité privilégiés avec ces centralités, le rapport montre le rôle essentiel qu'elles ont dans ce maintien des petites centralités *« compte tenu de leur récent changement d'échelle, les nouvelles intercommunalités doivent jouer un rôle majeur pour organiser localement ce réseau de territoires solidaires. L'échelon régional doit quant à lui soutenir les relais de croissance, prévenir la constitution de nouveaux déséquilibres et faciliter la coordination entre acteurs »*.¹⁰ Se développe donc l'idée de continuer d'alimenter un aménagement du territoire décentralisé qui prend place au plus près des acteurs locaux. C'est ce qui se passe dans le cadre du programme Petites Villes de Demain qui associe les communes bénéficiaires et leur intercommunalité.

En complément de l'étude des communes non-bénéficiaires à Petites Villes de Demain, il convient de se questionner sur les bourgs de communes historiques intégrés à des communes nouvelles. En effet, on peut se questionner sur la mise en place de PVD dans les communes nouvelles. L'action se concentre-t-elle uniquement sur la ville principale ou également dans les bourgs des communes déléguées ?

⁹ Rapport d'information au Sénat, 2017, *groupe de travail sur l'aménagement du territoire*, p. 38

¹⁰ Rapport d'information au Sénat, 2017, *groupe de travail sur l'aménagement du territoire*, p. 38

4.1.3/ Les communes nouvelles : quelle place pour les bourgs des communes déléguées ?

La volonté de l'État de simplifier le « *mille-feuille* » territorial passe notamment par les fusions de communes. Il y a une vraie volonté de limiter le nombre de communes et plus particulièrement les plus petites pour en faire des entités plus importantes. Nombreuses sont les communes en France par exemple de moins de 300 habitants (12 853) qui rendent l'aménagement très complexe car beaucoup d'entre elles manquent de moyens. On peut dès lors se questionner lors de la mise en place de PVD dans le cadre de communes nouvelles si l'action se développe également dans les bourgs délégués qui peuvent servir de centralités relais et parfois même de troisième niveau de centralité.

Dans le cadre des communes nouvelles, on observe plusieurs centralités historiques comme la carte de la répartition de l'habitat (cf. page 52) permet de le visualiser. Par exemple pour les communes de Mézidon Vallée d'Auge, Saint-Pierre en Auge et Livarot Pays d'Auge, on observe la concentration de bâtis en plusieurs points conduisant à plusieurs polarités.

De plus, la carte de localisation des commerces et services présentée (cf. page 72-76) montre que pour les communes nouvelles citées précédemment, il y a une vraie répartition des activités sur la surface de la commune nouvelle. Dès lors, il n'est plus possible de dire que les activités (commerces et services) des communes nouvelles sont uniquement concentrées dans la centralité principale. D'après ce constat, il semble que le programme Petites Villes de Demain lorsqu'il se déploie dans des communes nouvelles doit tenir compte des centralités que l'on peut qualifier de deuxième degré ou de relais.

Comme l'a répété Joël Giraud (secrétaire d'état au ministère de la cohésion des territoires), « *PVD c'est fait pour faire vivre un territoire à partir de son bourg centre et lorsqu'il y a plusieurs bourgs centre c'est fait pour qu'il n'y ait pas une compétition entre les bourgs centre ce qui serait complètement ridicule* ». La volonté est donc de développer des synergies et des complémentarités plutôt que de développer des concurrences internes qui seraient mortifères pour les centralités. De plus, pour les bourgs des communes déléguées, PVD représente une opportunité conséquente. On peut d'ailleurs se questionner sur leur participation si elles n'étaient pas membres d'une commune nouvelle.

Pour les trois communes nouvelles lauréates de Petites Villes de Demain au sein de l'intercommunalité étudiée, on observe diverses stratégies concernant l'intégration des communes déléguées au programme.

Commençons par la commune de Saint-Pierre en Auge, qui regroupe 14 communes historiques, PVD se concentre uniquement sur le bourg de la centralité principale qui est Saint-Pierre sur Dives. Comme le confie la maire de Vaudeloges la justification officielle est le manque de centralité secondaire suffisamment importante sur la commune nouvelle :

« D'ailleurs on a râlé car on a dit que ce n'était pas normal mais la préfecture a choisi de prendre que les bourg-centres. Ici, on n'a pas de communes déléguées aussi importantes que Crèvecœur ou St Julien le Faucon ... Même Ste Marguerite de Viète n'a plus de commerce donc ce n'est pas un bourg-centre ».

La priorité dans le cadre de PVD est donc de concentrer les moyens sur la centralité la plus importante présente sur le territoire de la commune à défaut de pouvoir en trouver qui prenne la position de relais.

En contre-exemple, les communes de Mézidon Vallée d'Auge et de Livarot Pays d'Auge incluent des bourgs de communes déléguées. Le maire de Mézidon Vallée d'Auge a quant à lui eu la volonté d'inclure les communes déléguées dans ce projet :

« Nous avons signé l'ORT qui nous donne le bénéfice de la défiscalisation et aujourd'hui il vaut sur les communes. Ça c'est top ! Car un gars qui achète à Crèvecœur, il bénéficie d'avantages alors qu'avant c'était juste la ville centre. Personnellement, je ne suis pas le maire de Mézidon-Canon mais vraiment de MVA. Dans l'OPAH-RU, on m'avait dit qu'il y avait des logements à Mézidon mais je savais aussi qu'à Crèvecœur et Saint-Julien, on avait aussi des immeubles à reconquérir, des dents creuses du centre et donc j'ai fait mettre dans l'OPAH-RU Crèvecœur, Saint-Julien et un tout petit quartier de Mézidon, dans le bas. On est vraiment dans l'esprit d'un territoire de communes. Et PVD va profiter à tout le territoire ».

La commune de Mézidon Vallée d'Auge en plus de mettre en place PVD sur le bourg de Mézidon-Canon fait bénéficier de certaines mesures les bourgs de Saint Julien le Faucon et de Crèvecœur. En effet, ces centralités possèdent encore des commerces et des activités mais nécessitent des investissements notamment sur le bâti pour maintenir et augmenter leur dynamisme ce qui permet d'en faire des centralités de deuxième degré à l'échelle de la commune et de troisième degré à l'échelle de l'intercommunalité. Le fait d'être intégré dans une commune nouvelle permet donc à des petites centralités de bénéficier d'un programme

qui permet la mise en place de moyens importants comme le signifie la maire de Crèvecœur « *En restant tout seul à 500 habitants, on n'aurait pas pu porter un tel projet. On n'aurait jamais pu avoir l'OPAH-RU* ». La commune de Mézidon Vallée d'Auge prévoit également à l'automne 2022 une étude sur les mobilités à l'échelle de la commune nouvelle pour, à terme, relier les communes déléguées au travers de voies cyclables permettant des connexions entre les communes historiques. Cela permettra de proposer une alternative à l'usage intensif de la voiture pour les petites centralités de communes historiques. Être membre d'une commune nouvelle peut donc s'avérer très intéressant si les communes déléguées sont intégrées au processus.

La commune de Livarot Pays d'Auge, qui va développer PVD sur le bourg de la commune de Livarot, intègre la commune historique de Fervaques comme en témoigne la cheffe de projet PVD de la commune :

« La question de Fervaques va aussi se poser dans le cadre de Livarot Pays d'Auge puisqu'on est sur le même type de polarité. Donc effectivement, on est axé sur les centres bourgs car c'est là où se concentre l'essentiel des activités ».

Petites Villes de Demain se déploie donc sur les communes nouvelles en priorisant le bourg principal mais ne laisse pas de côté les bourgs des centralités historiques des communes déléguées. C'est également la volonté des cheffes de projet :

« L'objectif, enfin dans le cadre de Petites Villes de Demain c'est de renforcer la centralité des communes donc effectivement nous nos missions elles vont être plus axées sur les centres-bourgs puisque en plus on l'a vue dans les diagnostics c'est les lieux qui en ont le plus besoin. C'est là que les commerces et les logements se vident et disparaissent. Néanmoins puisque l'on parle de la logique de communes fusionnées il y a toujours la dimension sur les communes déléguées ».

On observe donc que sur les trois communes nouvelles lauréates de PVD, deux d'entre elles font bénéficier des communes déléguées de certaines mesures du programme tandis que la commune nouvelle de Saint-Pierre en Auge développe PVD uniquement sur le bourg principal, celui de la commune historique de Saint-Pierre sur Dives avec, pour argument, le manque de centralités « secondaires » sur le territoire de la commune nouvelle.

Après avoir traité des communes déléguées, qu'en est-il des communes non-bénéficiaires ? Le renforcement de certaines centralités plutôt que d'autres peut-il avoir des conséquences sur la cohésion de l'intercommunalité et exacerber les iniquités entre les habitants des différentes communes ?

4.2/ Questionnement autour de la cohésion territoriale à l'échelle d'un EPCI

4.2.1/ L'avis des élus de communes non bénéficiaires

Le risque du déploiement du programme PVD est que les communes non-bénéficiaires ressentent un sentiment d'abandon de la part des pouvoirs publics. Les élus et la population de ces centralités non-bénéficiaires pourraient se sentir lésés par l'État avec des aides et une assistance qui se consacre uniquement sur certaines entités. On peut tout de même nuancer le propos avec l'exemple de la commune de Moyaux qui constitue une centralité qui n'est pas lauréate de PVD mais qui reste ambitieuse dans le domaine du développement. Le budget de la commune bien géré a permis lors du dernier conseil en date, d'établir pour 2022, 905 000 euros d'investissements pour l'année 2022 (cf. annexe 4).

La question a été posée aux cheffes de projet PVD de l'agglomération et d'après elles, ce n'est pas parce que la commune n'est pas lauréate que son développement s'en trouve affecté *« par exemple pour parler de Moyaux, le centre-bourg, ils sont en pleine restructuration. Ils ont des projets beaux et porteurs pour le territoire. Fin ils ont quand même cette dynamique et il se développe aussi même s'ils ne sont pas PVD »*.

De plus, en début d'année 2022, la commune s'inquiétant de l'avenir du bureau de poste dans le bourg a su rebondir pour en faire une France services afin de regrouper sur un même site différents services publics et administratifs à destination des populations. Cela a permis d'après le maire de lutter contre la baisse de fréquentation du lieu et de maintenir un service de proximité. La commune continue également d'investir régulièrement dans les équipements à destination des jeunes afin de rester attractive notamment vis-à-vis de familles avec enfants. Ainsi, la construction d'un nouveau terrain de foot va être réalisé avec l'initiation des travaux en mars 2022 de même qu'un city-park.

Il faut également questionner le rôle de l'ingénierie (cf. page 41) comme facteur discriminant. En effet, les communes candidates à des programmes comme PVD, doivent monter un dossier important, qui permet de sélectionner les communes bénéficiaires mais toutes les communes n'ont pas cette capacité.

Le maire d'Orbec considère alors son rôle comme prépondérant :

« L'ingénierie c'est essentiel. Un dossier mal présenté même si vous avez des atouts en or s'ils ne sont pas valorisés ou pas mis en avant bah vous restez à la porte c'est clair. Alors que quelqu'un qui a peut-être moins d'atouts, moins d'arguments avec un dossier bien présenté ralliera beaucoup plus les suffrages à mon avis ».

Cela montre bien que même des communes avec des projets et un fort potentiel peuvent ne pas être sélectionnées dans des programmes comme Petites Villes de Demain par un défaut d'ingénierie : les premières « victimes » de ce mode de fonctionnement en sont malheureusement, les populations résidentes.

Le sujet de l'ingénierie territoriale est également au cœur des discussions du CLUB PVD comme le montre le retour d'un élu en décembre 2021 *« Le nerf de la guerre c'est d'avoir une ingénierie prête à répondre dans les délais aux appels à projet exemple en 2014 appel à manifestation d'intérêt centre bourg »*.¹¹ Les programmes comme AMI Centre Bourg ou PVD ont également des délais auxquels l'ingénierie doit répondre dans les temps pour assurer la sélection de la commune c'est donc une contrainte supplémentaire pour les entités faiblement dotées en moyens humains et financiers.

Emmanuel Nadaud explique que cette ingénierie représente un enjeu majeur de différenciation :

« Dans les faits, les capacités de management public sont ainsi concentrées aux deux tiers dans un millier de collectivités, contre 46 000 environ aux moyens humains plus limités. À cet égard, la logique des appels à projets de l'État est particulièrement délétère, car elle met directement en concurrence les territoires. Elle favorise le creusement des inégalités territoriales, dans la mesure où les EPCI les moins intégrés et les communes les plus isolées ne disposent pas de l'ingénierie et des ressources nécessaires pour y répondre, sauf à faire jouer d'autres mécanismes (mutualisations intercommunales de fonctions, rôle subsidiaire des services déconcentrés de l'État). Il devient donc indispensable que les nouveaux EPCI qui se constituent

¹¹ Le CLUB PVD, séance du 10/12/2021 chaîne YouTube Petites Villes de Demain

*s'attachent à développer prioritairement leurs propres capacités d'ingénierie en coordination avec la région, ce qui légitimerait d'autant leur rôle auprès des maires concernés ».*¹²

D'après lui, l'ingénierie est un facteur majeur d'inégalités entre les entités et doit donc être une priorité d'action notamment à l'échelle des intercommunalités qui peuvent compenser ce manque par la mutualisation des moyens financiers et humains.

Une entité se dessine alors afin de limiter les inégalités et maintenir la cohésion des territoires, il s'agit de l'intercommunalité. En effet, les communes ont été encouragées à s'associer sous la forme d'Établissements Publics de Coopération Intercommunale. Les EPCI sont donc devenus un acteur majeur pour engager des complémentarités et des synergies entre les communes qui, seules, auraient pu se livrer à une course acharnée à l'attractivité, multipliant ainsi la concurrence et les inégalités pour les populations.

4.2.2/ Programme PVD : un encouragement à des complémentarités et synergies

Dans son rapport sur l'aménagement du territoire, une commission du Sénat préconisait la construction et l'élaboration de documents d'urbanisme communs afin de mettre en place une échelle intercommunale de gouvernance des territoires.

*« L'intercommunalité apparaît désormais comme l'échelon de proximité de l'aménagement du territoire. Il reviendra aux nouvelles intercommunalités d'assurer un maillage équilibré en termes de services et d'équipements de proximité. Le changement de périmètre des intercommunalités implique toutefois une acculturation et une appropriation des problématiques communes, ainsi que le développement de nouvelles habitudes de coopération. L'élaboration des documents de planification locale (SCoT, PLUi) peut notamment être un exercice stratégique afin de réaliser un diagnostic partagé des atouts et des problèmes du territoire, et de mener une réflexion commune quant à son avenir ».*¹³

Le rôle de l'intercommunalité est donc central dans les questions développées par ce travail de recherche. La Communauté d'Agglomération Lisieux-Normandie est par conséquent, garante du développement équilibré du territoire.

C'est dans ce contexte que la CA planche actuellement sur la réalisation d'un SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale). Ce dernier a pour objectif principal de fixer les orientations en matière d'aménagement du territoire et de mettre en cohérence toutes les politiques

¹² Rapport d'information du Sénat, 2017, sur *l'aménagement du territoire*, p. 86

¹³ Rapport d'information du Sénat, 2017, sur *l'aménagement du territoire*, p. 49

publiques qui s’y développent. Le SCoT devra être approuvé en 2025 en complément de celui-ci l’agglomération réalise un PLUi à l’échelle intercommunale. En effet il y a actuellement 14 documents de planification dont l’objectif réside dans la constitution d’un document unique à l’échelle de l’EPCI. L’intercommunalité s’affiche donc ici, comme entité garante de la cohésion et du maintien de l’équilibre entre ses communes membres dans un contexte de décentralisation. C’est une des rares intercommunalités qui choisit de mettre en place son SCoT et son PLUi en même temps. Un choix qui semble intéressant pour la cohérence réciproque des deux documents.

Contrairement aux craintes de l’analyse d’Emmanuel Nadaud, ces initiatives semblent rassurantes :

*« L’analyse des systèmes urbains français (Berroir et al., 2017) démontre la diversité des configurations et la nécessité de considérer et combiner plusieurs échelles de travail dans le cadre de la mise en œuvre de politiques publiques d’aménagement et de développement des territoires. Les interdépendances entre les territoires apparaissent cependant insuffisamment prises en compte dans les processus de développement territorial (Nadaud, 2019). La question de l’interterritorialité n’est que très peu abordée ».*¹⁴

La nécessité de combiner plusieurs échelles de travail a donc été appropriée et mise en place par l’intercommunalité étudiée.

Le rapport sur la revitalisation commerciale du Conseil Général de l’Environnement et du Développement Durable (CGEDD) a également cerné l’enjeu de la constitution de documents intercommunaux concernant l’urbanisme.

*« Cette stratégie devra être portée à la fois par le maire de la ville concernée et par le président de l’intercommunalité qui pilote l’aménagement et le développement économique à une échelle plus large ; ce qui suppose que le périmètre de l’EPCI couvre l’ensemble de l’unité urbaine, voire de l’aire urbaine ou qu’il existe sur ce territoire une gouvernance adaptée, par exemple dans le cadre d’un SCoT. Ce n’est en effet qu’à ce niveau que peut être définie et mise en œuvre une politique d’urbanisme commerciale cohérente qui régule les projets nouveaux et maintient un équilibre entre l’offre du centre-ville et des périphéries ».*¹⁵

¹⁴ Nadaud E., 2020, *Gouvernance et interterritorialité, enjeux de développement économique*, p. 6

¹⁵ CGEDD, 2016, *La revitalisation commerciale des centres villes*, p.70

Ici, le choix a été fait de développer une gouvernance adaptée par l'élaboration d'un SCoT qui permet le maintien de la cohésion et de la compatibilité des différents projets communaux qui se développent avec Petites Villes de Demain.

À ce point, s'ajoute le fait que l'ORT (Opération de Revitalisation de Territoire) qui est le document central dans le cadre de PVD est, elle aussi signée à l'échelle de l'intercommunalité. En effet, elle est signée entre l'intercommunalité (Communauté d'Agglomération Lisieux-Normandie), sa ville principale (Lisieux) et les communes bénéficiaires (les cinq communes étudiées). L'ORT fait donc office de garde-fou de la cohésion territoriale. En effet, les projets des entités lauréates doivent s'intégrer dans un projet d'ensemble qui est celui de l'EPCI et qui donc ne peut se concentrer uniquement sur le seul développement d'une commune. L'intercommunalité étudiée dispose de cette ORT depuis septembre 2020 initialement signée entre Orbec et Lisieux ; les communes lauréates PVD y ont été progressivement ajoutées.

Sur ce plan, les mesures prises par la Communauté d'Agglomération Lisieux-Normandie paraissent particulièrement bien adaptées dans l'ambition du maintien de la cohésion territoriale. Ce qu'Emmanuel Nadaud qualifie de challenge semble donc avoir été réussi :

*« Si la gouvernance territoriale est identifiée comme un facteur de développement économique (Torre, 2015), la gouvernance interterritoriale constitue un challenge pour les acteurs publics locaux du fait qu'elle s'inscrit dans un processus coopératif de long terme par-delà les limites politico-administratives. Elle requiert surtout de passer d'une vision concurrentielle à une vision coopérative ».*¹⁶

La vision coopérative est donc l'assurance du maintien de l'équilibre et de la cohésion ; elle permet également des processus de mutualisation et particulièrement en ingénierie territoriale.

L'une des principales difficultés des petites communes dans leur projet de développement et les différentes initiatives qu'elles veulent mettre en place réside dans le manque d'ingénierie territoriale. Le rapport *Ruralité une ambition à partager* qui est un document cadre pour la constitution de l'Agenda Rural prévenait déjà de ces dangers pour les petites communes :

¹⁶ Nadaud E., 2020, *Gouvernance et interterritorialité, enjeux de développement économique*, p. 20

« La principale difficulté rencontrée par les territoires ruraux est bien souvent le manque d'ingénierie ; pourtant indispensable pour élaborer des projets de territoires en appui des élus, engager des dynamiques collectives avec les acteurs locaux, porter des projets et les mener à bien. Bien souvent, les petites collectivités rurales manquent de moyens pour recruter et rémunérer des agents qualifiés qui souhaiteraient s'y installer et s'y investir. Si les mesures de soutien à l'investissement public local sont indispensables, elles n'en demeurent pas moins insuffisantes pour élaborer des projets de territoires ambitieux et structurants. ».¹⁷

L'ingénierie agit donc comme facteur discriminant pour certains territoires. À cette problématique, il faut ajouter l'apport de l'intercommunalité, en faveur de la mutualisation et du partage de connaissances. C'est notamment ce que préconisait le CESER en 2017 « le renforcement de l'ingénierie territoriale est une préconisation qui revêt, notamment pour les EPCI de taille moyenne et surtout petite, une réelle importance. En effet, face à une complexité administrative avérée et à des modes de financements de plus en plus basés sur des appels à projets, les besoins en ingénierie sont patents ».¹⁸ Dans le domaine essentiel qu'est l'ingénierie, l'intercommunalité constitue une solution d'assistance et de partage des moyens notamment pour les entités les moins dotées. Cela permet de répondre à l'enjeu d'équité et de permettre aux communes le souhaitant de répondre aux appels à projet qui nécessitent le montage de dossiers complexes dans un temps limité.

L'intercommunalité permet donc de limiter les dangers d'écarts grandissants d'ingénierie territoriale. C'est ce que soulevait déjà le CESER il y a cinq ans « le recours de plus en plus fréquent aux procédures d'appel à projets constitue une forme d'avantage donné aux entités les mieux dotées en ingénierie ; en disposant des services susceptibles d'exercer une veille, de procéder à une réflexion préalable, de constituer des dossiers, ces mêmes collectivités sont favorisées et bénéficient de crédits, de subventions et de concours qui, in fine, ne font que renforcer leurs avantages structurels ».¹⁹ L'hypothèse de ce chapitre est avérée : l'intercommunalité avec sa compétence d'aménagement du territoire semble être une solution viable afin de limiter et de réduire ce que l'on pourrait appeler des iniquités importantes.

¹⁷ Rapport, 2019, *Ruralités : une ambition à partager, 200 propositions pour un agenda rural*, p. 49

¹⁸ Ceser, 2017, *Pour un aménagement du territoire plus équilibré et équitable en Normandie*, p. 18

¹⁹ Ceser, 2017, *Pour un aménagement du territoire plus équilibré et équitable en Normandie*, p. 104

L'exemple le plus significatif est la candidature même des communes au programme Petites Villes de Demain. En effet, on questionnait la mise en place de ce programme par appel à projet. Pour éviter les problématiques liées à cette méthode de mise en place, l'intercommunalité a choisi de porter une candidature commune pour les centralités candidates. L'autorisation de signature de la convention d'adhésion au programme présentée au Conseil municipal de toutes les communes lauréates le précise :

« En date du 20 novembre 2020, les cinq communes de Cambremer, Mézidon Vallée d'Auge, Livarot Pays d'Auge, Orbec, Saint-Pierre en Auge ont choisi de faire candidature commune sous l'égide de la Communauté d'Agglomération. Le projet de développement de la Communauté d'Agglomération Lisieux-Normandie est en effet fondé sur le renforcement, le maillage, la spécificité et la complémentarité des pôles urbains ».

Mettre en place une candidature par ce type de montage permet à des communes Comme Cambremer, plus petite commune du Calvados lauréate de Petites Villes de Demain d'y accéder. De plus, des communes comme Cambremer et Livarot Pays d'Auge (cf. chapitre III) dont le projet de territoire et même le diagnostic n'ont pas été établis peuvent tout de même être lauréates.

La solidarité est donc une valeur mais également une méthode d'action qui, à l'échelle interterritoriale, permet de lutter contre des processus d'iniquités territoriales qui à terme ont des conséquences d'égalités notamment sur l'accessibilité des populations. Ce point avait déjà été souligné avant la mise en place de PVD par le rapport *Ruralité une ambition à partager* : *« la coopération interterritoriale est au cœur de la cohésion territoriale. Elle en est même le préalable, car elle permet à des territoires d'agir ensemble et de conjuguer leurs forces pour faire face à des enjeux partagés et assurer leur développement commun. Elle leur permet d'exercer des solidarités nouvelles, en recherchant des synergies et des réciprocitys »*.²⁰ Selon ce rapport, la coopération interterritoriale ici analysée à l'échelle intercommunale permet le maintien d'une cohésion territoriale. Elle permet par la prise de décisions communes de créer une ambition et un projet commun qui se font dans la coopération plutôt que dans la compétition.

²⁰ Rapport, 2019, *Ruralités : une ambition à partager, 200 propositions pour un agenda rural*, p. 47

On peut d'ailleurs également s'appuyer sur les travaux de Philippe Estèbe (2015) quand il replace la solidarité au cœur de ce qu'il nomme le contrat territorial :

*« À l'instar d'un nouveau contrat social que proposait Pierre Rosanvallon dans La Nouvelle Question sociale, il faut proposer les termes d'un nouveau contrat territorial dans lequel la solidarité nationale fondée uniquement sur la redistribution vers les territoires doit laisser place à des solidarités nouvelles entre territoires. Et ceci, pour trois raisons : d'une part, parce que l'appareil redistributif territorial ne peut plus assurer le niveau de prestations exigé par des collectivités qui s'estiment souveraines et dotées d'un droit imprescriptible au « développement » ; d'autre part, parce que ce dispositif est inflationniste et qu'il alimente une compétition permanente entre territoires pour accéder à des ressources raréfiées ; enfin, parce qu'il n'assure pas l'égalité des possibles pour les individus dès lors qu'il contribue à la localisation de ressources collectives plutôt qu'à la valorisation des ressources territoriales ».*²¹

Les solidarités qui se développent dans un contexte interterritorial permettent par conséquent de lutter contre la compétition et de préserver une égalité des populations résidentes.

Cette idée dépend néanmoins de la responsabilisation des acteurs et notamment des élus locaux. L'État quant à lui doit conserver son rôle d'orientation et de régulateur notamment vis-à-vis de potentiels excès. C'est également, ce que recommande le rapport *Ruralité une ambition à partager* :

*« Pour autant, l'aménagement des territoires ruraux n'est pas l'entière responsabilité de l'État, il s'agit d'une responsabilité partagée entre tous les acteurs territoriaux. Cette responsabilité doit tout particulièrement impliquer les régions qui doivent assurer la solidarité territoriale à l'échelle de leur territoire. Les départements ont toute leur place dans cette organisation territoriale et doivent assurer pleinement leurs compétences sociales. Dans ce contexte, l'État doit demeurer le garant de la cohésion territoriale. C'est l'État qui fixe les règles et les grandes orientations et établit les priorités en concertation avec les collectivités. Il assure le rôle d'arbitre, de régulateur en veillant à l'équité territoriale, impose la péréquation et met en place les règles de gouvernance garantes de la démocratie, de l'expression citoyenne ».*²²

Cela aboutit à un système multi-scalaire de décision et de gestion. Les initiatives peuvent venir de façon ascendante tandis que l'État maintient son rôle de régulateur de manière descendante.

²¹ Estèbe P., 2015, *L'égalité des territoires une passion française*, p. 96

²² Rapport, 2019, *Ruralités : une ambition à partager, 200 propositions pour un agenda rural*, p. 31

Le concept d'interterritorialité (Vanier, 2004) prend alors sens. Selon lui, « *il ne s'agit plus de fusionner des territoires dans un ensemble au gouvernement naissant et alternatif de ceux qui le composent mais au contraire de partager des stratégies, des responsabilités et des efforts d'action, tout en contribuant à les exercer par soi-même* ». ²³

Ces notions relativement récentes de solidarité, mutualisation et interterritorialité s'expliquent par des processus passés qui ont fait passer l'aménagement du territoire en France de la fameuse égalité des territoires remise en question par l'exacerbation des inégalités territoriales et aboutissant à la notion d'équité territoriale (Rawls, 1971).

4.2.3/ Compétitivité et cohésion

Pour travailler sur les notions de cohésion et d'équité territoriale, il est nécessaire de revenir sur la notion d'égalité des territoires. Cette notion est inscrite dans la Constitution du 27 octobre 1946 qui instaure la IV^{ème} République. Comme le montre le rapport du CESER sur l'aménagement équitable du territoire normand, cette notion a subi une première transformation :

« L'égalité des territoires est devenue l'égalité des places avec comme objectif une organisation spatiale du système productif. On est ainsi passé de l'assurance faite aux citoyens d'un accès facilité aux services publics (une égalité des territoires placée sous l'égide du progrès social) à la volonté de favoriser l'expansion économique en assignant aux territoires et en leur permettant de développer des spécialisations économiques et notamment industrielles. C'est en quelque sorte une traduction fordiste et tayloriste des principes d'égalité des territoires ». ²⁴

Cette évolution se traduit par une logique de spécialisation économique des territoires. Elle succède à la vision d'une égalité des territoires comme égalité de droit via une logique de redistribution et d'équipements en soit, une volonté de péréquation. Dans les années 1990, une troisième acceptation se met en place avec l'égalité des territoires comme « égalité des chances » aboutissant à une mise en compétition des territoires.

²³ Vanier M., 2005, *L'interterritorialité : des pistes pour hâter l'émancipation spatiale*, p. 11

²⁴ Ceser, 2017, *Pour un aménagement du territoire plus équilibré et équitable en Normandie*, p. 29

Cette notion suscite aujourd'hui nombreux questionnements et remises en question. Le rapport présenté au Sénat sur l'aménagement du territoire souligne que :

*« Si la réduction des inégalités territoriales constitue bien une priorité, le mythe d'une égalité des territoires apparaît problématique à plusieurs égards. D'abord, parce que l'égalité recouvre une logique de moyens plutôt qu'une obligation de résultat, alors même que les citoyens attendent des progrès tangibles et pérennes dans leur vie quotidienne. Ensuite, parce que l'égalité ne permet pas de prendre en compte la diversité des situations : cette notion apparaît à rebours de la réalité des territoires aujourd'hui, largement diversifiés et spécialisés, et qui requièrent un traitement différencié. Enfin, parce que cette illusion alimente le ressentiment et la déception des citoyens face aux promesses non tenues : l'égalité parfaite n'étant heureusement pas possible, sa promotion est perçue au mieux comme un effet d'annonce qui masque un sentiment d'abandon malheureusement bien réel ».*²⁵

Pour les plus hautes instances de l'État, l'égalité des territoires est donc une illusion. L'égalité parfaite représentant un idéal pour certains qui ne peut être atteint. La mobilisation de cette notion pour les territoires et les populations les moins dotées ne peut donc que se rappeler à la réalité comme une triste illusion.

C'est également ce qui pousse Philippe Estèbe (2015) à parler de cette égalité des territoires comme d'un « mythe républicain » :

*« Alors que le principe d'égalité est fortement ancré dans la conception française du territoire politique, les fondements qui ont lui ont permis de s'affirmer sont aujourd'hui fortement ébranlés. Sous l'effet de grands mouvements tels que l'accroissement des mobilités ou la métropolisation, l'égalité des territoires serait devenue « une fiction » qui risque de s'accroître du fait de la diminution des transferts de l'État aux collectivités locales ».*²⁶

L'égalité des territoires est donc une notion historique qui a subi de multiples transformations et détournements. Elle renvoie à une conception datée de l'aménagement du territoire qui rappelle son avènement au siècle dernier. Cela aboutit à faire de cette notion un mythe ; mythe qui comporte tout de même la notion d'égalité qui est un des fondements de notre République.

²⁵ Rapport du Sénat, 2017, sur l'aménagement du territoire, p. 28

²⁶ Berroir S., Fol S., Quéva C., Santamaria F., 2019, *Villes moyennes et dévitalisation des centres : les politiques publiques face aux enjeux d'égalité territoriale*, p. 3

Avec l'affaiblissement et la disparition progressive en pratique de l'égalité des territoires, on assiste aujourd'hui à des politiques de rationalisation (Révision Générale des Politiques Publiques de 2007). C'est ce à quoi font référence Blancard *et al.* (2016) :

*« Suite à une phase de déploiement important après la seconde guerre mondiale, dans une logique d'équité territoriale et de recherche de niveaux d'équipement comparables à ceux des villes, les années 1980 ont vu s'amorcer un processus de repli des services dans les espaces ruraux suivant une logique de rationalisation et d'adaptation de l'offre à la demande. Depuis, la carence des commerces et services en milieu rural est régulièrement dénoncée dans les débats. Parmi les contributions récentes, les Assises de la ruralité tenues en 2014 font de l'égalité d'accès aux services la priorité numéro un pour les espaces ruraux français ».*²⁷

Ce processus de rationalisation des dépenses publiques qui touche particulièrement les services en milieu rural est la face la plus visible et la plus sensible pour les habitants de ce que certains ressentent comme un abandon de l'État.

Cela est dû à la complexité d'assurer à tous les mêmes services. C'est l'illustration ultime du fait que la notion d'égalité des territoires soit incompatible avec la réalité à l'échelle nationale. Selon Philippe Estèbe (2015), c'est en partie ce qui a initié la course à la compétitivité entre les territoires :

*« Très vite, cependant, l'égalité des chances devient compétitive. En raison de l'incapacité des gouvernements à assurer à chaque territoire un contrat apportant les financements à hauteur des ambitions du « projet ». La compétition s'organise peu à peu à partir de 2004-2005, grâce à un instrument – l'appel à projets – qui consiste à mettre en compétition les territoires pour accéder à de la ressource rare, face à des mécanismes de sélection souvent opaques, présentant tous les aspects d'un concours ouvert : dossiers, jury, grand oral, délibération... ».*²⁸

L'exacerbation contemporaine des iniquités territoriales pose aujourd'hui de multiples questions. Le CESER explique dès 2017 que la situation est préoccupante, la situation n'est donc pas nouvelle mais continue de perdurer :

« Consécutivement à ces évolutions pour ne pas dire à ces mutations de l'esprit et du contenu des politiques d'aménagement du territoire, il apparaît que les disparités et les déséquilibres entre territoires se poursuivent et souvent s'accroissent. Outre la réduction des crédits publics, l'émergence des métropoles et des grands centres d'activités, la crise

²⁷ Blancard S., Détang-Dessandre C., Renahy N., 2016, *Campagnes contemporaines : enjeux économiques et sociaux des espaces ruraux français*, 168 p.

²⁸ Estebe P., 2015, *L'égalité des territoires une passion française*, p. 96

*économique accompagnée d'un déclin des activités industrielles, la montée en puissance de modes de vie de plus en plus liés aux services (tertiarisation) et aux aménités font que les écarts grandissent, certains territoires, généralement les plus urbanisés, connaissant un fort développement tandis que d'autres déclinent de façon continue et préoccupante ».*²⁹ La pérennité de la pauvreté interroge la cohésion sociale du pays. Les médias relaient la montée des inégalités, l'image de la fracture est largement mobilisée. Les inégalités d'accès révèlent des disparités importantes entre les individus (Maurin, Savidan, 2006). Ici, le terme d'inégalité est employé comme « *Différence perçue ou vécue comme injuste, comme n'assurant pas les mêmes chances à chacun* ». ³⁰

La loi 3DS du 21/02/2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale pose également des questions en termes d'inégalités territoriales. Elle est vue comme un désengagement financier de l'État auprès notamment des communes. La mise en place de cette loi, permet à des communes d'employer des médecins par exemple. Cela pose de nombreuses questions d'inégalités entre les communes qui peuvent se le permettre et les autres. Encore une fois, ce sont les populations qui en subissent les conséquences. Pour les communes étudiées dans ce travail de recherche, si un médecin est employé il l'est par l'intercommunalité ce qui semble plus raisonnable sous l'angle de l'équité des communes. La volonté de l'État de rationaliser les dépenses est régulièrement pointée du doigt comme accélérateur des inégalités. Le mouvement de repli des services publics en conséquence à ces actions est d'ailleurs signifié dès les années 1970 avec les rapports Duchêne-Marullaz sur les services publics ainsi que Delfau sur La Poste (Bontron, 2021). C'est la RGPP de 2007 qui entérine cette dynamique en bousculant la carte des tribunaux, des casernes, des hôpitaux... Des petites centralités ont subi dans un court laps de temps un véritable bouleversement des services et des activités de l'État sur leur territoire (Berroir 2019).

Des politiques de la sorte sont justifiées par le principe de subsidiarité. Ce principe signifie que toute action publique doit revenir à l'entité compétente la plus proche des citoyens. Elle représente en quelque sorte l'aboutissement de la notion de décentralisation. Cependant comme le montre Martin Vanier ce principe de subsidiarité n'est pas sans conséquences

« Tandis que la revendication de l'autonomie éloigne de la solidarité et que l'hommage à la subsidiarité gêne la recherche d'articulation, l'appel à la compétitivité ne favorise guère les

²⁹ Ceser, 2017, *Pour un aménagement du territoire plus équilibré et équitable en Normandie*, p. 28

³⁰ Brunet R., Robert F., Théry H., GIP RECLUS, 1993, *Les mots de la géographie dictionnaire critique*, 470 p.

*coopérations quoi qu'on en dise. Mais surtout la compétitivité, à partir du moment où elle devient le de voir du territoire tout entier, dresse les pouvoirs locaux les uns contre les autres, bien plus souvent qu'elle ne les conduit à des coopérations ».*³¹

C'est ce principe qui participe au développement de la course à la compétitivité décrite précédemment. La place laissée par l'État dans l'aménagement du territoire est désormais occupée par des entités plus locales qui n'ont pas la même échelle de réflexion ni les mêmes objectifs. De l'aménagement du territoire national, l'aménagement est devenu une course à l'attractivité et à la différenciation qui comme le montre Philippe Estèbe (2015) peut s'avérer dangereuse à l'avenir :

*« Depuis les années 1980-1990, les territoires disposent d'un droit au développement sans limites, qui s'incarne dans le triptyque territoire-projet-contrat. Les territoires rivalisent de projets de développement en construisant une rhétorique identitaire et insulaire, au risque de rejeter le « reste du monde » dans un ailleurs indistinct, peuplé de concurrents qu'il faut surpasser. Dans sa version plus libérale l'appel à projets, la doctrine de l'égalité des chances n'est que l'habillage du consentement politique à l'inégalité entre les territoires bien dotés en moyens et ceux qui partagent la pénurie, en organisant la compétition entre territoires pour accéder aux ressources... de l'État et de l'Union européenne ».*³²

Le principe de subsidiarité ainsi que le développement de programmes d'aménagement nationaux par appels à projets sont les éléments moteurs de cette compétition que se livrent les entités administratives. Roger Brunet définit cette compétition en ces termes : *« À l'image des entreprises, les villes et les régions sont entrées dans des compétitions effrénées pour attirer les investisseurs et les populations, et se mesurent dans des courses à la renommée. Des études sont commandées sur la compétitivité des territoires, et l'aménagement du territoire est devenu un outil pour « rendre le territoire compétitif ». Il reste à souhaiter que ce soit d'abord par la qualité de vie de ses habitants ».*³³ Un basculement complet de l'aménagement du territoire a donc eu lieu en France. Les communes sont vues comme des entreprises sur un marché concurrentiel au sens desquelles il faut se démarquer pour capter des flux financiers.

Ce processus de concurrence fait évidemment émerger des différences entre les grandes villes et les espaces ruraux. Dans un article co-écrit Berroir (2018) explique ce phénomène :

³¹ Vanier M., 2008, *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*, p. 160

³² Estèbe P., 2015, *L'égalité des territoires une passion française*, p. 96

³³ Brunet R., Robert F., Théry H., GIP RECLUS, 1993, *Les mots de la géographie dictionnaire critique*, 470 p.

« Depuis une dizaine d'années, dans un contexte où la question de l'accroissement des disparités de développement entre territoires est devenue centrale, de nombreux travaux ont montré que les écarts entre les métropoles et les autres types de territoires se sont beaucoup renforcés, que ce soit en termes de production de richesse (Davezies, Pech, 2014), d'emploi ou de croissance démographique et d'attractivité résidentielle ». ³⁴ Cette idée d'une différenciation croissante entre les villes et les espaces ruraux est également confirmée par l'ouvrage qui revient sur les 40 ans d'action de la DATAR, « Cette recherche d'efficacité entraîne évidemment un certain nombre d'effets non désirés que l'on peut résumer par le terme de fragilité. En effet, la recherche de l'efficacité joue naturellement en faveur des zones fortes, les renforce et crée en valeur absolue ou en valeur relative, des ressentiments et des inégalités ». ³⁵

Pour certaines communes, cela ne cause pas seulement un ralentissement de la dynamique mais de véritables processus de décroissance d'après les travaux de Berroir *et al.* « De fait, le processus de décroissance urbaine touche davantage les villes petites et moyennes que les grandes villes (Wolff *et al.*, 2013 ; Cauchi-Duval *et al.*, 2017). À l'échelle locale, les processus de décroissance urbaine s'accompagnent, d'une part, d'une précarisation de la population et d'un accroissement des inégalités socio-spatiales et, d'autre part, de disparités croissantes entre des centres urbains souvent fragilisés et des périphéries plus prospères, renvoyant à des enjeux d'égalité territoriale ». ³⁶ C'est encore une fois la population qui subit ces processus dont la conséquence est un appauvrissement des services proposés dans leur espace vécu. Le Sénat a d'ailleurs parfaitement conscience de ces dangers. En effet le rapport explique clairement l'enjeu de la concurrence des entités et ses conséquences sur l'équilibre territorial « Il existe depuis toujours des différences spatiales. Les territoires sont par nature inégaux et le jeu du marché, combiné à celui des politiques publiques, tend à les rendre plus inégaux encore. Activés par la concurrence internationale qui les pousse à devenir de plus en plus attractifs, ils ont naturellement tendance à se diversifier, à valoriser leur identité et à maximiser leurs différences. Il y a une pression de l'opinion sur les élus locaux sur ce point, qui va à l'encontre de toute logique d'équilibre territorial ». ³⁷

³⁴ Berroir S., Fol S., Quéva C., Santamaria F., 2019, Villes moyennes et dévitalisation des centres : les politiques publiques face aux enjeux d'égalité territoriale, p. 3

³⁵ DATAR, 2005, 40 ans d'aménagement du territoire, p. 115

³⁶ Berroir S., Fol S., Quéva C., Santamaria F., 2019, Villes moyennes et dévitalisation des centres : les politiques publiques face aux enjeux d'égalité territoriale, p. 4

³⁷ Rapport d'information du Sénat, 2017, sur l'aménagement du territoire, p. 21

La perturbation de l'équilibre territorial et l'abandon de l'effort d'égalité territoriale entraîne des différenciations croissantes entre les territoires qui ne passent pas inaperçues aux yeux des citoyens :

*« Les inégalités territoriales occupent une place grandissante dans la conscience collective à côté des inégalités sociales, ce qui réinterroge le rôle et la place de l'État. Il y a un « besoin d'État » de la part des territoires ruraux. L'État doit définir les grandes orientations du développement du territoire et établir une feuille de route partagée avec les collectivités territoriales dans une logique d'équité et de cohésion plus que d'égalité, la traduction de cette dernière s'avérant peu opérante et faisant souvent abstraction des spécificités locales pour calquer un modèle universel inadapté ».*³⁸

L'État a donc un rôle à jouer malgré l'abandon de la logique d'égalité des territoires dans le maintien de l'équilibre par le maintien d'un dialogue avec les élus locaux. Ce dialogue doit permettre de limiter le ressentiment des populations ce qu'a cerné le rapport de l'aménagement du territoire présenté au Sénat :

*« Les phénomènes de désertification que connaissent des territoires entiers laissent les populations locales face à des fractures béantes : fracture sanitaire, fracture numérique, fracture éducative et universitaire, fracture économique. De nombreuses villes moyennes sont en souffrance, avec un centre-ville manquant de vitalité et des fermetures de commerces qui s'accroissent. Les fractures territoriales se traduisent également par des inégalités de destin entre citoyens ».*³⁹

Afin de stopper cette désertification et de limiter les fractures ressenties par les citoyens, il convient de développer une nouvelle pensée concernant l'aménagement du territoire qui se base sur l'équité territoriale avec une réflexion se développant à l'échelle intercommunale par exemple comme développée précédemment.

Pour contenir ces processus et maintenir la cohérence et la cohésion du territoire, il convient dès lors de passer de l'égalité à l'équité territoriale. Revenons tout d'abord au sens d'équité territoriale : une situation des territoires dans laquelle les populations ont des conditions d'accès similaires aux biens ainsi qu'aux services d'intérêt général. Brunet *et al.* dans *les mots de la géographie dictionnaire critique* définissent cette notion :

³⁸ Rapport, 2019, *Ruralités : une ambition à partager, 200 propositions pour un agenda rural*, p. 31

³⁹ Rapport d'information du Sénat, 2017, sur *l'aménagement du territoire*, p. 22

« *Partage égal ou considéré comme juste. Le mot est plus faible qu'égalité, mais il a une valeur plus pratique et peut-être plus éthique. Il s'oppose à l'idée de disparité. Porte sur deux grands thèmes : les revenus ; l'accès aux services, notamment de santé et de formation, qui pose des problèmes d'autant plus graves que les populations sont plus pauvres et moins denses. Le gouvernement et les collectivités locales ont normalement à s'efforcer de rétablir une équité que tendent toujours à rompre le jeu du marché et le comportement spontané des acteurs. L'aménagement du territoire y contribue lorsqu'il facilite la présence et l'entretien d'équipements et d'activités dans les lieux déprimés ou appauvris* ». ⁴⁰

Cette doctrine présente l'avantage d'être contrairement à celle d'égalité des territoires, concrètement opérationnelle sur le terrain et pas seulement utopique. Cette notion se base sur les travaux de John Rawls et sa théorie de la justice (1971). Pour lui, la société est juste si elle respecte trois conditions :

- Garantie des libertés de bases égale à tous
- Égalité des chances
- Maintien des seules inégalités si elles profitent aux plus défavorisés

L'équité territoriale suppose par conséquent de garantir plus à ceux qui ont le moins. Le principe de réparation y est donc central par le développement d'une discrimination positive. Le principe de réparation aillant affirmé qu'il existe des écarts et des déséquilibres qui portent préjudice à certains espaces à volonté de les réparer. Il convient donc de reconnaître ces espaces par de la discrimination positive afin de les soutenir. Thomas Kirszbaum définit cette discrimination positive comme l'action de « *donner plus aux territoires qui ont le moins et de manière indirecte aux populations qui y résident* ». L'égalité des territoires revêt donc un sens moral tandis que l'équité, quant à elle se place dans un sens éthique.

Cette équité nécessite des mesures coercitives afin d'assurer un équilibre dans la répartition des ressources et équipements pour doter de façon équitable chaque collectivité :

« *Plus prosaïquement, l'application de l'équité territoriale repose à la fois sur le principe de différence qui conduit les politiques publiques à garantir le plus possible à ceux qui ont le moins et sur le principe de réparation qui oriente les politiques publiques à faire appel à des dispositifs spécifiques recourant par exemple à des actions de discrimination positive. Appliquée au territoire, cette notion prend en considération non seulement la fourniture d'un service à tous selon un modèle unique mais aussi la diversité des besoins et des exigences de la population.*

⁴⁰ Brunet R., Robert F., Théry H., GIP RECLUS, 1993, *Les mots de la géographie dictionnaire critique*, 470 p.

*C'est donc un concept qui se veut un principe d'aménagement permettant de corriger les situations marquées par l'injustice spatiale ».*⁴¹

L'équité territoriale se propose donc de corriger les déséquilibres causés par la compétitivité tout en étant bien plus concrète et applicable que l'égalité des territoires. Pour reprendre les mots Bernard Bret (2008), le terme d'équité territoriale fait référence à « *la dimension spatiale de la justice sociale* ».

En effet une différence importante réside entre les notions d'égalité et d'équité. L'équité comme l'atteste Véronique Verdeil, n'a pas vocation à lutter contre toutes les inégalités car elles ne sont pas toutes considérées comme injustes. Il s'agit de « *garantir le plus possible à ceux qui ont le moins* ». D'après elle, au lieu de lutter contre les forces du marché comme le nécessite le principe d'égalité des territoires la notion d'équité se sert des distorsions de celui-ci pour mettre en place une discrimination positive.

Il y a donc une nécessité de l'État de s'impliquer fortement pour améliorer l'équité territoriale et de ne plus laisser les logiques de marché dicter les politiques d'aménagement du territoire. C'est également ce que préconisent Blancard *et al* :

*« Il appartient aux pouvoirs publics de corriger ces défaillances pour se rapprocher d'une allocation efficace des ressources. D'autre part, pour Rawls « la justice comme équité » (Rawls, 2008) suppose de se placer du point de vue des plus désavantagés, et c'est souvent l'espace qui engendre des désavantages : le principe d'égalité d'accès aux services est un des éléments fondateurs de cette théorie, et il s'applique tout particulièrement aux territoires ruraux, comme le montre l'analyse de la répartition dans l'espace des commerces et services ».*⁴² De leur côté Yves Jean et Martin Vanier questionnent l'État sur sa capacité à reprendre la main : « *Dans ce contexte toute la question est de savoir s'il est encore possible d'articuler ces choix et la nécessaire cohésion sociale et territoriale. C'est interroger aussi le rôle de l'État et sa capacité à reprendre ou non le Magistère de la boussole pour ne pas en faire seulement un pompier des crises territoriales* ».⁴³

Cette métaphore de la boussole établit l'idée que l'État doit agir en prévention plutôt qu'en pompier de l'aménagement. Cela nécessite une vision prospective afin d'anticiper et de ne surtout pas réagir en réaction.

⁴¹ Ceser, 2017, *Pour un aménagement du territoire plus équilibré et équitable en Normandie*, p. 34

⁴² Blancard S., Détang-Dessandre C., Renahy N., 2016, *Campagnes contemporaines : enjeux économiques et sociaux des espaces ruraux français*, 168 p.

⁴³ Jean Y., Vanier M., 2015, *La France aménager les territoires*, p. 272

Au cours d'une période où « *S'affirme plus que jamais, l'attente d'une équité territoriale plus largement partagée et confortée. L'exigence d'équité traduit une demande croissante d'accès à tous les services de qualité en quelque endroit du territoire* ». ⁴⁴ L'État doit donc reprendre l'initiative. Par cela on entend par exemple la mise en place de programmes comme Petites Villes de Demain ou Action Cœur de Ville qui permettent de « *donner aux territoires des outils pour tirer le meilleur parti de leurs spécificités. Par ailleurs, la recherche d'une équité de traitement des territoires suppose aussi de donner à ces mêmes territoires des possibilités d'ingénierie, d'innovation et d'expérimentation* ». ⁴⁵ Il y a donc un juste équilibre à trouver avec toutes les informations développées précédemment. Il s'agit donc de donner la capacité des entités les plus proches des citoyens de décider de leur avenir et de leur projet (principe de subsidiarité) tout en faisant en sorte que cela ne nuise pas à la cohésion territoriale en permettant par exemple l'intercommunalité de chapeauter ces projets pour garantir leur cohérence avec les politiques mises en place à différentes échelles.

Deux visions de l'aménagement du territoire coexistent actuellement, une logique de rentabilité qui concentre les activités et les services là où le potentiel est maximum et qui se base sur la théorie du ruissellement pour les espaces qui n'en bénéficient pas directement. La seconde vision est celle d'une logique de redistribution où l'on essaie via le principe d'équité territoriale d'équilibrer les services et activités. Cette seconde vision montre par ailleurs les effets négatifs de concentration et de déséquilibre qui sont entraînés par la métropolisation.

Pour reprendre les mots du CESER, « *Quels que soient la justesse et le bien-fondé de ces deux visions opposées de l'aménagement du territoire, il n'en demeure pas moins que la situation de certains territoires pose de plus en plus de problèmes et fait naître chez ceux qui y vivent et qui y travaillent des sentiments d'injustice territoriale qui affectent à bas bruit la cohésion sociale de l'ensemble régional* ». ⁴⁶

⁴⁴ DATAR, 2005, *40 ans d'aménagement du territoire*, p. 116

⁴⁵ Ceser, 2017, *Pour un aménagement du territoire plus équilibré et équitable en Normandie*, p. 34

⁴⁶ Ceser, 2017, *Pour un aménagement du territoire plus équilibré et équitable en Normandie*, p. 36

Conclusion

Quelles conséquences sur la cohésion territoriale ?

La rédaction de ce chapitre a été motivée par la volonté de comprendre si le programme Petites Villes de Demain par sa mise en place peut fragiliser la cohésion territoriale notamment par sa mise en place qui se fait par appel à projet. On aurait pu voir des communes non-bénéficiaires s'enfoncer dans la dévitalisation tandis que des centralités déjà en place se verraient soutenir et se développeraient.

Au travers de cette réflexion, il apparaît que les conséquences sur le plan de la cohésion territoriale ne peuvent être que limitées dans le contexte étudié pour plusieurs raisons. Tout d'abord, on émettait l'idée que la logique d'appel à projet pourrait disqualifier d'office des communes peu importantes sur le plan de l'ingénierie. Pour la Communauté d'Agglomération Lisieux-Normandie, cela ne peut être le cas car c'est une candidature commune qui a été mise en place. Les communes désirant s'intégrer au processus ont donc bénéficié d'une ingénierie et d'une expertise mutualisée, la preuve en est Cambremer, plus petite commune du Calvados lauréate.

De plus, le cadre de l'ORT qui s'établit à l'échelle intercommunale peut être considéré comme un garde-fou de la cohésion territoriale en empêchant un développement unilatéral non-compatible avec les projets des autres communes.

S'ajoute à cela le fait que des communes déléguées de communes nouvelles dont on pouvait émettre des questions quant à leur implication, bénéficient également du programme. En effet, comme nous avons pu l'analyser avec les communes de Mézidon Vallée d'Auge et de Livarot Pays d'Auge des bourgs de communes déléguées se présentent comme des centralités relais faisant office de deuxième voir de troisième centralité sur le territoire assurant aux populations résidentes un fort maillage et une proximité des commerces et services.

Le fait que la Communauté d'Agglomération Lisieux-Normandie planche actuellement sur la construction d'un SCoT et d'un PLUi en simultanée et à l'échelle de l'intercommunalité permet également de pérenniser la cohésion territoriale. Initiative rare que de voir ces deux documents mis en place simultanément, cela permet une logique d'ensemble et ancre le projet et l'ambition territoriale sur le temps long.

Contrairement aux craintes que pouvait émettre Sandrine Berroir, « *Les politiques locales sont alors axées sur un objectif de retour à la croissance passant par des politiques d'attractivité, également valorisées à l'échelle nationale. Au-delà du caractère souvent illusoire de cet objectif, les stratégies qui en découlent se détournent le plus souvent de l'enjeu d'égalité territoriale* ». ⁴⁷ Le cadre de Petites Villes de Demain et plus particulièrement dans le contexte intercommunal limite les conséquences néfastes sur le plan de l'équité territoriale et permet au contraire d'assurer aux populations un service de proximité en renforçant les centralités de proximités.

L'égalité des territoires relevant davantage de l'utopie que de la réalité opérationnelle, il convient cependant de tendre vers un objectif d'équité territoriale en mettant en place une vision prospective de l'aménagement. Cette vision passe par la mise en œuvre de programmes laissant la part belle à la gouvernance locale quant à l'avenir des territoires tout en assurant différentes échelles de contrôle tout en permettant aux entités dont les moyens sont limités de bénéficier d'un soutien important en ingénierie pour développer des stratégies et des projets afin d'avoir l'initiative.

⁴⁷ Berroir S., Fol S., Quéva C., Santamaria F., 2019, *Villes moyennes et dévitalisation des centres : les politiques publiques face aux enjeux d'égalité territoriale*, p. 13

Conclusion générale

Petites Villes de Demain est un programme issu d'un long processus de décentralisation et de contractualisation des politiques d'aménagement. Il illustre l'évolution de la notion d'aménagement du territoire en France depuis le siècle dernier partant de la notion d'égalité des territoires à celle d'appel à projet et d'attractivité en passant par le marketing territorial. L'émergence de ces notions questionne l'équité territoriale et la cohésion interterritoriale en conséquence de phénomènes de différenciation qui ne cessent de croître.

L'analyse de données démographiques et économiques a soulevé les difficultés de cinq centralités qui structurent le territoire à l'échelle locale. On y observe une population qui tend à se paupériser et des activités en déclin. La vacance du logement contribue à la construction d'une image dégradée de ces centralités en manque de moyens et dépourvues d'ingénierie territoriale. Or cette ingénierie est essentielle afin de se réinventer et de réactiver une attractivité pour maintenir la population et par conséquent les services.

Avec le déploiement de Petites Villes de Demain, ces centralités construisent progressivement leur projet de territoire en aspirant d'y inclure les populations, non sans difficultés. Ces projets de territoire misent sur la différenciation par une construction au plus proche du territoire. Le patrimoine y tient une place centrale. C'est un des leviers immédiatement mobilisés par les communes de l'étude qu'il soit culturel, religieux ou autres.

Les inquiétudes quant à une potentielle exacerbation des écarts de développement et de services entre des communes bénéficiaires et non-bénéficiaires sont à nuancer. Au vu des mesures mises en place dans l'EPCI étudié, il faut nuancer ces hypothèses. La candidature a été portée par l'intercommunalité ; des communes faiblement dotées et n'ayant pas encore élaboré de projet de territoire et même, de diagnostic ont donc pu y prendre part. De plus, l'ORT est fixée à l'échelle intercommunale ce qui limite les risques de développement. À cela s'ajoute également la construction de documents d'urbanisme complexes SCoT et PLUi à l'échelle intercommunale pour maintenir une cohésion d'ensemble. L'échelle intercommunale personnifiée au travers de l'EPCI se distingue donc dans le cas étudié comme un élément central dans le maintien de l'équité et de la cohésion territoriale entre les communes. Dans ce contexte, la solidarité semble donc être une valeur primordiale dans une logique de cohésion et de cohérence dans l'aménagement de ces entités.

Il convient d'ajouter que cette analyse se limite à la Communauté d'Agglomération Lisieux-Normandie et il conviendra d'étudier ces questions dans d'autres territoires. Il serait utile d'étudier le positionnement de diverses intercommunalités sur ces questions de cohésion et de mutualisation.

Ce travail de recherche a également permis de comprendre le rôle central tenu par ces petites centralités du quotidien. En effet, elles permettent l'accès à des services et des commerces de proximité, enjeu fort pour les populations rurales. Elles connaissent pourtant d'importantes difficultés qui aboutissent pour certaines à la mise en place d'un mouvement de dévitalisation et de paupérisation. Il conviendra de comprendre et d'analyser dans les prochaines années les résultats de Petites Villes de Demain sur le plan de la revitalisation mais également de l'équité territoriale.

Bibliographie

Dictionnaires

Brunet R., Robert F., Théry H., GIP RECLUS, 1993, *Les mots de la géographie dictionnaire critique*, La documentation française, Montpellier-Paris, 470 p.

Pasquier R., Guigner S., Cole A., 2020, *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, Paris, 628 p.

Segaud M., Brun J., Driant J-C., 2003, *Dictionnaire critique de l'habitat et du logement*, Armand Colin, Paris, 451 p.

Ouvrages

Barbier R., Hamman P., 2021, *La Fabrique contemporaine des territoires*, Le Cavalier Bleu, Paris, 138 p.

Blancard S., Détang-Dessandre C., Renahy N., 2016, *Campagnes contemporaines : enjeux économiques et sociaux des espaces ruraux français*, Editions Quae, 168 p.

Brouard Sala Q., 2015, *La vacance du logement dans les espaces ruraux européens : des dynamiques démographiques à la revitalisation des bourgs et petites villes en Galice Normandie et dans le sud-ouest de l'Angleterre*, Université de Caen Normandie, Mémoire de M2, 139 p.

Cuenot C., 2021, *Les petites villes dans les espaces ruraux en France : états des lieux, enjeux et perspectives. Le cas du bassin d'Alès*, Université de Montpellier III, Thèse de doctorat, 243 p.

DATAR, 2005, *40 ans d'aménagement du territoire*, La documentation Française, Paris, 153 p.

Dumont G-F., 2018, *Les territoires français : diagnostic et gouvernance concepts, méthodes et applications*, Armand Colin Collection U, Paris, 288 p.

Estèbe P., 2015, *L'égalité des territoires, une passion française*, Presses Universitaires de France, Paris, 96 p.

Frémont A., Allemand S., Heurgon E. (dir), 2008, *Aménagement du territoire changement de temps, changement d'espace*, Presses Universitaires de Caen, Caen, 385 p.

Grefre X., 1984, *Territoires en France, les enjeux économiques de la décentralisation*, Economica, Paris, 320 p.

Jean Y., Vanier M., 2009, *La France aménager les territoires*, Armand Colin Collection U, Paris, 358 p.

Kayser B., 1989, *La renaissance rurale : sociologie des campagnes du monde occidental*, Armand Colin Collection U, Paris, 316 p.

Mora O., 2008, *Les nouvelles ruralités à l'horizon 2030*, Editions Quae, Paris, 112 p.

Pistre P., 2012, *Renouveaux des campagnes françaises : évolutions démographiques, dynamiques spatiales et recompositions sociales*, Université de Paris Diderot, Thèse de doctorat, 420 p.

Poulot M., Legouy F., 2019, *Les espaces ruraux en France*, CNRS éditions, Paris, 63 p.

Vanier M., 2008, *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*, Paris : Economica Anthropos, Paris, 160 p.

Vanier M., 2013, « L'interterritorialité : des pistes pour hâter l'émancipation spatiale », in Antheaume B., Giraut F. (dir), *Le territoire est mort, vive les territoires !*, IRD Editions, p. 317-336.

Articles

Bailleul H., Baudelle G., Josselin J-P., 2019, « Editorial : Les petites villes européennes comme enjeu d'équité territoriale », in *Les petites villes européennes comme enjeu d'équité territoriale, Belgeo : revue belge de géographie*

Baudelle G., Burdack J., Buron L-T., 2019, « Quelles dynamiques pour les petites villes en Europe ? Une étude comparée Saxe Bretagne (1990-2015) », in *Les petites villes européennes comme enjeu d'équité territoriale, Belgeo : revue belge de géographie*

Berroir S., Fol S., Quéva C., Santamaria F., 2019, « Villes moyennes et dévitalisation des centres : les politiques publiques face aux enjeux d'égalité territoriale », in *Les petites villes européennes comme enjeu d'équité territoriale, Belgeo : revue belge de géographie*

Brouard Sala Q., 2017, « Le bourg rural, un espace d'étude entre rural et urbain : classes populaires, logements vacants et dévitalisation des bourgs en Normandie », 20p.

Brouard Sala Q., Madeline P., Lois Gonzalez R., Marie M., 2017, *La vacance du logement dans les espaces ruraux : origines, effets et dimension comparative (Galice, Normandie)*, Actes de conférence, LISST Toulouse, 13 p.

Carrier M., Demazière C., 2012, « Introduction La socio-économie des villes petites et moyennes : questions théoriques et implications pour l'aménagement du territoire », *Revue d'économie régionale et urbaine*, vol. 2 avril, p. 135-149.

Colletis G., Pecqueur B., 2018, « Révélation des ressources spécifiques territoriales et inégalités de développement, le rôle de la proximité géographique », *Revue d'économie régionale et urbaine*, vol. 5, p. 993-1011.

David O., Cahagne N., Hellier E., Keerle R., Séchet R., 2012, « La proximité revendiquée et désirée : les apports d'une enquête lancée par les élus locaux », *Géographie, économie, société*, vol. 14, n°1, p. 5-29.

Dedeire M., Razafimahefa L., Chevalier P., Hirczak M., 2011, « Dynamiques des espaces ruraux en France : vers un modèle des trajectoires démographiques ? », *Espace Populations Sociétés*, vol. 4, p. 521-537.

Desmarais R., 1984, « Considération sur les notions de petite ville et de ville moyenne », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 28, n°75, p. 355-364.

- Dubuc S.**, 2004, « Dynamisme rural : l'effet des petites villes », *L'Espace géographique*, vol. 33, n°1, p. 69-85.
- Dumont G-F.**, 2018, « Les ressorts du développement local : la dynamique des territoires en France », *Futuribles*, vol. 427, n°6, p. 27-40.
- Edouard J-C.**, 2019, « L'attrait des petites villes, une chance pour redynamiser leur centralité ? », in *Les petites villes européennes comme enjeu d'équité territoriale, Belgeo : revue belge de géographie*
- Gourdon P., Bretagnolle A., Guérois M., Pavard A.**, 2019, « Des petites villes davantage touchées par la décroissance ? », in *Les petites villes européennes comme enjeu d'équité territoriale, Belgeo : revue belge de géographie*
- Hilal M.**, 2012, « La nouvelle typologie des campagnes françaises et des espaces à enjeux spécifiques », *Territoires en Mouvement*, n°7 Hiver 2012, p. 6-13.
- INSEE**, 2020, « Une forte hausse de la vacance des logements en Normandie du fait d'une croissance démographique atone », *INSEE Analyses*, n°85.
- Jousseume V., Talandier M.**, 2016, « Bourgs-centres et petites villes en France, méthode pour une base harmonisée de l'armature urbaine française », *Territoires en Mouvement*, n°32.
- Kayser B.**, 2016, « Des installations pour l'équilibre des territoires », *Pour*, vol. 4, n°232, p. 9-28.
- Le Roy A., Ottaviani F.**, 2011, *Développer de nouveaux indicateurs de richesse afin de repenser l'attractivité territoriale ?*, Colloque interdisciplinaire « Territoires, emploi et politiques publiques, Metz, 23 p.
- Mathieu N.**, 1972, « Le rôle des petites villes en milieu rural », *Bulletin de l'association des géographes français*, vol. 49, n°400, p. 287-294.
- Nadaud E.**, 2020, « Gouvernance et interterritorialité, enjeux de développement économique », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°4 Octobre, p. 695-715.
- Olivier D., Cahagne N., Hardouin M., Hellier E., Keerle R., Sechet R.**, 2015, *Les services : une condition d'habitabilité des espaces ruraux*, Acte de conférence, Rencontres scientifiques internationales de la cité des territoires, 11 p.
- Pham H., Berriet-Sollic M.**, 2018, « La politique de développement rural en France. Premières analyses des programmes de développement rural dans les régions françaises métropolitaines sur la période 2014-2020 », *Economie rurale*, n°363, p. 141-159.
- Pistre P.**, 2013, « Les campagnes françaises : un renouveau incontestable mais très inégal », *Population et avenir*, vol. 715, n°5, p. 4-8.
- Pistre P.**, 2011, « Migrations résidentielles et renouveau démographiques des campagnes françaises métropolitaines », *Espaces populations sociétés*, vol. 2011, n°3, p. 539-555.
- Poulot M.**, 2012, « Le développement rural au sud et au nord : enjeu d'une géographie rurale indifférenciée », *Enquêtes rurales*, vol. 14, p. 23-43.
- Poulot M.**, 1972, « Le rôle des petites villes en milieu rural », *Bulletin de l'association des géographes français*, vol. 49, n°400, p. 287-294.

Rieutort L., 2021, « Les territoires gagnants du développement local, quelle géographie, quels facteurs de réussite ? », *Population et avenir*, vol. 4, n°754, p. 4-7.

Rieutort L., Madeline P., Delfosse C., 2018, « Quelles géographies de la France rurale ? Réflexions à propos de la nouvelle question de géographie aux concours de l'enseignement secondaire », *Histoire et Sociétés Rurales*, vol. 50, n°2, p. 7-30.

Talandier M., Jousseau V., 2013, « Les équipements du quotidien en France : un facteur d'attractivité résidentielle et de développement pour les territoires ? », *Norois*, vol. 1, n°226, p. 7-23.

Rapports

ADCF, 2020, *Projet de territoire*, 56 p.

ANCT, Direction générale des entreprises, 2019, La vacance de locaux commerciaux dans les villes moyennes françaises, la définir, la mesurer, la qualifier pour mieux la résorber, 132 p.

Boutet A., Chouraqui J., Mauvoisin M., 2019, *Petites centralités entre desserrement urbain et dynamiques macro-régionales*, Commissariat Général à l'Égalité des Territoires, 22 p.

CESER, 2017, *Pour un aménagement du territoire plus équilibré et équitable en Normandie*, 120 p.

CESER Normandie, 2019, *Vivre au quotidien, Les normands en quête de justice, d'écoute et de proximité*, 81 p.

Duhamel P-M., Munch J., Freppel C., Narring P., Divenah J-P., 2016, *La revitalisation commerciale des centres villes*, Inspection générale des finances, 471 p.

Hilal M., Piguet V., 2020, *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*, ANCT, INRAE-CESAER Dijon, 17 p.

Inspection générale des affaires sociales, 2009, *Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural*, 218 p.

Labaronne D., Joly P., Jarlier P., Gallien C., Dhumeaux D., 2019, *Ruralités : une ambition à partager*, 128 p.

Maurey H., Nicolay L-J., 2017, *Rapport d'information sur l'aménagement du territoire*, Sénat, Paris, n°565, 126 p.

Pointereau R., Bourquin M., 2017, *Rapport d'information sur la revitalisation des centres villes et des centres-bourgs*, Sénat, Paris, n°676, 66 p.

Schnapper Q., 2020, *Animer le bourg et son commerce. Engagements patronaux, action publique locale et compétitions territoriales dans un bourg rural périurbain de l'ouest de la France (1960-2017)*, Colloque international du CIST, Paris, 4 p.

Villes de France, 2016, *Faire vivre le cœur des villes*, 8 p.

Méthodologie

Béguin M., Pumain D., 2017, *La représentation des données géographiques : statistiques et cartographie*, Armand Colin, p. 263.

Grawitz M., 2000, *Méthodes des sciences sociales*, Dalloz, Paris, 1019 p.

Gumuchian H., Fèvre V., 2000, *Initiation à la recherche en géographie : aménagement, développement territorial, environnement*, Presses de l'Université de Montréal, Montréal, p. 433.

Labussière O., Aldhuy J., 2008, « Le terrain ? C'est ce qui résiste. Réflexion sur la portée cognitive de l'expérience sensible en géographie », *Annales de géographie*, vol. 121, n°688, p. 583-589.

Lardon S., Piveteau V., 2005, « Méthodologie de diagnostic pour le projet de territoire : une approche par les modèles spatiaux », *Géocarrefour revue de géographie de Lyon*, vol. 80, n°2, p. 75-90.

Salvador J., 1999, *Méthodes de recherche en sciences sociohumaines exploration critique des techniques*, Presses Universitaires de France, Paris, p. 306.

Enregistrements de conférences du Pôle Rural au sein de la Maison de la Recherche en Sciences Humaines de l'Université de Caen-Normandie

Chazé M., *Les petites villes : permanences et mutations des centralités commerciales. Le cas du Centre-Est de la France*, 10/04/2018, 1h 11mn.

Chevalier P., *Trajectoires de diversification et mutation des espaces ruraux français : adaptabilités territoriales et différenciations spatiales*, 11/10/2016, 54 mn.

Huyghe M., *Le rural vu par le prisme des pratiques habitantes : état des lieux et enseignements pour les pouvoirs publics*, 07/02/2017, 40 mn.

Madeline P., *Les espaces ruraux dans la France d'aujourd'hui*, 09/10/2018, 58 mn.

Pecqueur B., *La ressource territoriale : une réponse émergente à la crise en milieu rural ?*, 17/10/2017, 57 mn.

Pistre P., *Renouveau des campagnes françaises : dynamiques sociodémographiques et spatiales*, 03/02/2015, 56 mn.

Richard F., Tommasi G., *De la renaissance à la gentrification rurale ?*, 12/03/2019, 1h 23mn.

Table des matières

Remerciements	p.3
Sommaire	p.5
Introduction	p.9
Chapitre I Le programme Petites Villes de Demain : un nouvel outil d'aménagement rural	p.21
1.1/ Un programme dans la continuité des politiques d'assistance au développement rural	p.22
1.1.1/ <i>Un passif dans l'assistance au développement de territoires ruraux</i>	p.22
1.1.2/ <i>Contractualisation et territorialisation de l'aménagement des territoires</i>	p.27
1.2/ La redynamisation de territoires ruraux en position de centralité	p.30
1.2.1/ <i>Les critères de dévitalisation</i>	p.30
1.2.2/ <i>Le projet de territoire, un instrument majeur</i>	p.35
1.2.3/ <i>Faible poids démographique mais centralités structurantes</i>	p.38
1/3. Les méthodes d'action sur le terrain : préconisations ministérielles	p.41
1.3.1/ <i>Développement de l'ingénierie territoriale pour la mise en œuvre de projets</i> .	p.41
1.3.2/ <i>Viellissement, vacance, commerces et services : des thèmes phares</i>	p.44
1.3.3/ <i>Le club PVD, espace d'échange</i>	p.46
Conclusion du chapitre 1	p.48
Chapitre II Le diagnostic des terrains d'étude : des centralités en difficultés	p.49
2.1/ Des centralités en difficultés	p.50
2.1.1/ <i>Localisation des communes, un potentiel rayonnement</i>	p.50
2.1.2/ <i>Une population déclinante et vieillissante</i>	p.55
2.1.3/ <i>La place de la centralité dans le territoire</i>	p.66
2.2/ Les bourgs, marqueurs visibles et perceptibles des territoires	p.71
2.2.1/ <i>Le phénomène de déprise des services et des commerces</i>	p.71
2.2.2/ <i>La vacance structurelle comme problème de fond</i>	p.80
2.2.3/ <i>Exemple de leviers mobilisés pour le rayonnement des centralités</i>	p.86
2.3/ Le projet de territoire, clé de la revitalisation	p.92
2.3.1/ <i>Motivation de participation au programme</i>	p.92
2.3.2/ <i>Le renouvellement urbain, intervenir sur le bâti existant</i>	p.96

Conclusion du chapitre 2	p.100
Chapitre III Mise en place de Petites Villes de Demain sur le terrain	p.103
3.1/ Construction du projet de territoire	p.104
3.1.1/ <i>Un projet, par et pour le territoire</i>	p.104
3.1.2/ <i>Les objectifs mis en avant</i>	p.108
3.1.3/ <i>Les premiers résultats.</i>	p.116
3.2/ Le partenariat élu/chargé de projet : un binôme essentiel	p.122
3.2.1/ <i>Le chef de projet, couteau suisse de la revitalisation</i>	p.122
3.2.2/ <i>Le maire, élu de proximité</i>	p.125
3.2.3/ <i>L'apport de l'ingénierie extérieure</i>	p.126
3.3/ Le ressenti de la population	p.128
3.3.1/ <i>Implication dans la construction du projet et du diagnostic</i>	p.128
3.3.2/ <i>L'acceptabilité de la phase opérationnelle</i>	p.129
3.3.3/ <i>Le manque de communication de PVD à destination des citoyens</i>	p.129
Conclusion du chapitre 3	p.131
Chapitre IV Quelles conséquences sur la cohésion et l'équité territoriale ?	p.133
4.1/ Les conséquences en termes de polarisation	p.134
4.1.1/ <i>Concentration des services, des commerces et des subventions</i>	p.134
4.1.2/ <i>Etude de centralités non bénéficiaires</i>	p.138
4.1.3/ <i>Les communes nouvelles, quelle place pour les bourgs des communes déléguées</i>	p.149
4.2/ Questionnement autour de la cohésion territoriale à l'échelle d'un EPCI	p.152
4.2.1/ <i>L'avis des élus de communes non bénéficiaires</i>	p.152
4.2.2/ <i>Programme PVD : un encouragement à des complémentarités et synergies</i>	p.154
4.2.3/ <i>Compétitivité et cohésion territoriale</i>	p.160
Conclusion du chapitre 4	p.170
Conclusion générale	p.173
Bibliographie	p.177
Table des matières	p. 183
Table des figures	p. 185
Annexe	p.191

Table des figures

Figure 1 : Schéma de synthèse du cercle vertueux de la vitalité	p.34
Figure 72 : Extrait du conseil municipal de MVA du 04/04/2022 mentionnant le financement des chefs de projet	p.95
Figure 91 : Extrait de la demande de modification du PLUi de Cambremer	p.120

Table des cartes

Figure 2 : Localisation des communes lauréates PVD en Normandie	p.42
Figure 3 : Localisation des cinq terrains d'étude bénéficiaires du programme Petites Villes de Demain	p.51
Figure 4 : Bâti des communes d'étude	p.52
Figure 5 : Typologie des territoires normands à l'échelle communale	p.53
Figure 6 : Localisation des communes d'étude au sein du maillage territorial normand	p.54
Figure 7 : Evolution annuelle moyenne de la population municipale des communes entre 2013 et 2019	p.56
Figure 19 : Part des allocataires RSA par commune de Basse Normandie en 2019	p.60
Figure 20 : Part des jeunes non insérés dans le Calvados en 2018	p.61
Figure 32 : Niveau d'équipements et de services des centres des communes en Normandie	p.68
Figure 33 : Courbes isochrones à 10 et 15 minutes de Cambremer	p.70
Figure 34 : Courbes isochrones à 10 et 15 minutes de Livarot Pays d'Auge	p.70
Figure 35 : Courbes isochrones à 10 et 15 minutes d'Orbec	p.70
Figure 36 : Courbes isochrones à 10 et 15 minutes de Saint-Pierre en Auge	p.70
Figure 37 : Courbes isochrones à 10 et 15 minutes de Mézidon Vallée d'Auge	p.70
Figure 38 : Services et commerces à Orbec	p.72
Figure 39 : Services et commerces à Cambremer	p.73
Figure 40 : Services et commerces à Saint-Pierre en Auge	p.74
Figure 41 : Services et commerces à Livarot Pays d'Auge	p.75
Figure 42 : Services et commerces à Mézidon Vallée d'Auge	p.76
Figure 48 : Part de logements vacants par commune dans le Calvados en 2018	p.81
Figure 92 : Localisation des centralités étudiées non bénéficiaires de PVD	p.139
Figure 93 : Services et commerces à Valorbiquet	p.140
Figure 94 : Services et commerces à Méry-Bissières-en-Auge	p.141
Figure 95 : Services et commerces à Moyaux	p.141

Table des photographies

Figure 49 : Maison vacantes dans le bourg de Livarot	p.83
Figure 50 : Commerce en rez-de-chaussée et logements vacants à Saint-Pierre en Auge	p.83
Figure 51 : Maisons mitoyennes dégradées à dans le bourg de Livarot	p.83
Figure 52 : Commerces vacants à Mézidon	p.84
Figure 53 : Maison de ville vacante à Cambremer	p.84
Figure 54 : Petits collectifs vacants et dégradés à Orbec	p.85
Figure 55 : Ancienne maison du bourg d'Orbec fortement dégradée	p.85
Figure 56 : Tracé de la route du cidre	p.87
Figure 57 : Panneaux publicitaire de la route du cidre	p.87
Figure 58 : Panneaux des commerces et activités de Cambremer	p.87
Figure 59 : Restaurant « Au p'tit Normand » à Cambremer	p.88
Figure 60 : Wagon de chemin de fer dans un jardin à Mézidon	p.88
Figure 61 : Gare de Mézidon	p.89
Figure 62 : Ancienne publicité pour du Camembert à Livarot	p.89
Figure 63 : Plaque historique de la place du marché à Livarot	p.89
Figure 64 : Plaque historique de l'usine Leroy à Livarot	p.90
Figure 65 : Médiathèque installée dans l'usine Leroy de Livarot	p.90
Figure 66 : Abbaye de Saint-Pierre en Auge	p.90
Figure 67 : Pôle de santé de Saint-Pierre en Auge	p.91
Figure 68 : Office du tourisme de Saint-Pierre en Auge	p.91
Figure 69 : Eglise Notre-Dame d'Orbec	p. 92
Figure 70 : Musée du vieux manoir d'Orbec	p. 92
Figure 71 : Panneaux d'entrée de bourg à Saint-Pierre en Auge mentionnant l'offre de services et de commerces	p.94
Figure 73 : Friche de la ferme du breuil de Mézidon	p.109
Figure 74 : Friche de la ferme du breuil de Mézidon	p.109
Figure 75 : Projet de la ferme du breuil de Mézidon	p.109
Figure 76 : Projet de la ferme du breuil de Mézidon	p.109

Figure 77 : Friche de l'EPMS historique d'Orbec	p.110
Figure 78 : Friche de l'EPMS historique d'Orbec	p.110
Figure 79 : Bâtiments restauré à Orbec	p.117
Figure 80 : Logements collectifs quartier Allende	p.117
Figure 81 : Quartier Allende avant travaux	p.117
Figure 82 : Tour la Poste en restauration quartier Allende	p.117
Figure 83 : Quartier Allende durant la phase opérationnelle	p.117
Figure 84 : Nouveaux logements sociaux construits quartier Allende	p.118
Figure 85 : Rue grande (Orbec avant travaux) tranche 1	p.118
Figure 86 : Rue grande (Orbec après travaux) tranche 1	p.118
Figure 87 : Rue grande (Orbec avant travaux) tranche 3	p.119
Figure 88 : Rue grande (Orbec après travaux) tranche 3	p.119
Figure 89 : Usine Leroy (Livarot) avant travaux de réhabilitation	p.119
Figure 90 : Usine Leroy après réhabilitation ici devant le pôle de santé	p.119

Table des graphiques

Figure 8 : Evolution de la population du Calvados de 1968 à 2018	p.56
Figure 9 : Evolution de la population d'Orbec de 1968 à 2018	p.57
Figure 10 : Evolution de la population de Saint-Pierre en Auge de 1968 à 2018	p.57
Figure 11 : Evolution de la population de Livarot Pays d'Auge de 1968 à 2018	p.57
Figure 12 : Evolution de la population de Mézidon Vallée d'Auge de 1968 à 2018	p.57
Figure 13 : Evolution de la population de Cambremer de 1968 à 2018	p.57
Figure 14 : Graphique circulaire des CSP de Mézidon Vallée d'Auge	p.58
Figure 15 : Graphique circulaire des CSP de Livarot Pays d'Auge	p.59
Figure 16: Graphique circulaire des CSP de Cambremer	p.59
Figure 17 : Graphique circulaire des CSP de Saint-Pierre en Auge	p.59
Figure 18 : Graphique circulaire des CSP d'Orbec	p.59
Figure 21 : Pyramide des âges du Calvados en 2018	p.62
Figure 22 : Pyramide des âges de Cambremer en 2018	p.63
Figure 23 : Pyramide des âges d'Orbec en 2018	p.63
Figure 24 : Pyramide des âges de Mézidon Vallée d'Auge en 2018	p.63
Figure 25 : Pyramide des âges de Livarot Pays d'Auge en 2018	p.63
Figure 26 : Pyramide des âges de Saint-Pierre en Auge en 2018	p.63
Figure 27 : Trajectoire de la commune de Livarot Pays d'Auge	p.65
Figure 28 : Trajectoire de la commune de Saint-Pierre en Auge	p.65
Figure 29 : Trajectoire de la commune de Mézidon Vallée d'Auge	p.65
Figure 30 : Trajectoire de la commune d'Orbec	p.65
Figure 31 : Trajectoire de la commune de Cambremer	p.65
Figure 43 : Nombre d'équipements par commune labélisé Petites Villes de Demain	p.77
Figure 44 : Détail de l'offre de commerces et services à Orbec	p.78
Figure 45 : Détail de l'offre de commerces et services à Cambremer	p.78
Figure 46 : Nombre d'entreprises créées dans les communes bénéficiaires au cours de l'année 2019	p.79

Figure 47 : Taux de création d'entreprises par communes bénéficiaires entre 2011 et 2019	p.80
Figure 96 : Pyramide des âges de Valorbiquet	p.142
Figure 97 : Pyramide des âges de Moyaux	p.142
Figure 98 : Pyramide des âges de Méry-Bissières-en-Auge	p.143
Figure 99 : Trajectoire de Valorbiquet	p.143
Figure 100 : Trajectoire de Méry-Bissières-en-Auge	p.144
Figure 101 : Trajectoire de Moyaux	p.144

Annexes

1) Article Ouest France (31/10/2013) sur l'importance des panneaux immobiliers à Orbec

MENU | **ouest france**

Rechercher ville, actualité, fait divers...

Halte aux panneaux immobiliers qui défigurent les façades

Le maire souhaite établir une charte de bonne conduite.

Ouest-France
Modifié le 31/10/2013 à 14h14
Publié le 31/10/2013 à 00h00

Abonnez-vous

ÉCOUTER
LIRE PLUS TARD
NEWSLETTER LISIEUX



Le conseil veut endiguer l'invasion intempestive des panneaux « A vendre » ou « A louer », dans les rues de la ville : 38 comptabilisés, rien que dans la rue Grande. | ARCHIVES

Face à la surenchère de panneaux « A vendre » et « A louer » qui donnent au centre-ville d'Orbec des allures de ville écrasée par la crise, le maire, Etienne Cool, a convoqué les professionnels de l'immobilier (agences et notaires) pour établir une charte de bonne conduite. Dorénavant, un seul panneau sera toléré par maison. Seul le premier agent immobilier contacté par le propriétaire sera autorisé à poser son panneau sur le bien à vendre ou à louer et cela pour une durée de 3 mois. Ensuite, une autre agence prend le relais, etc.

#Lisieux #Orbec

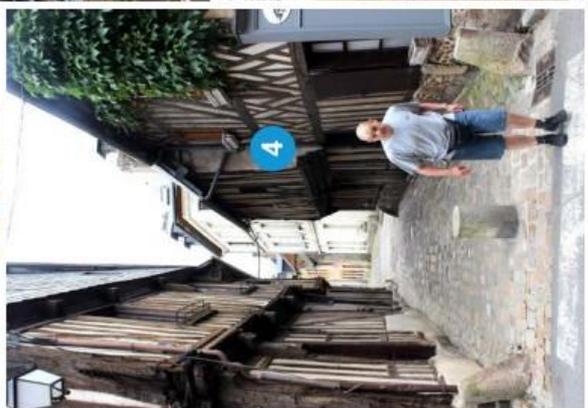
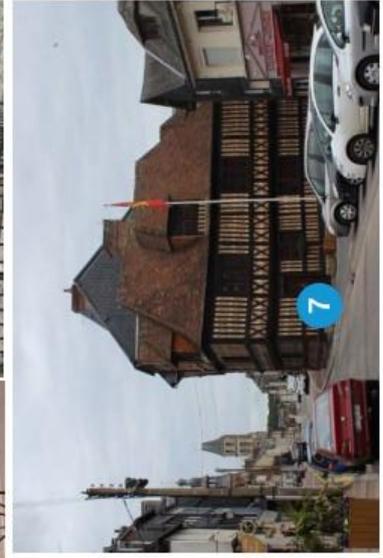
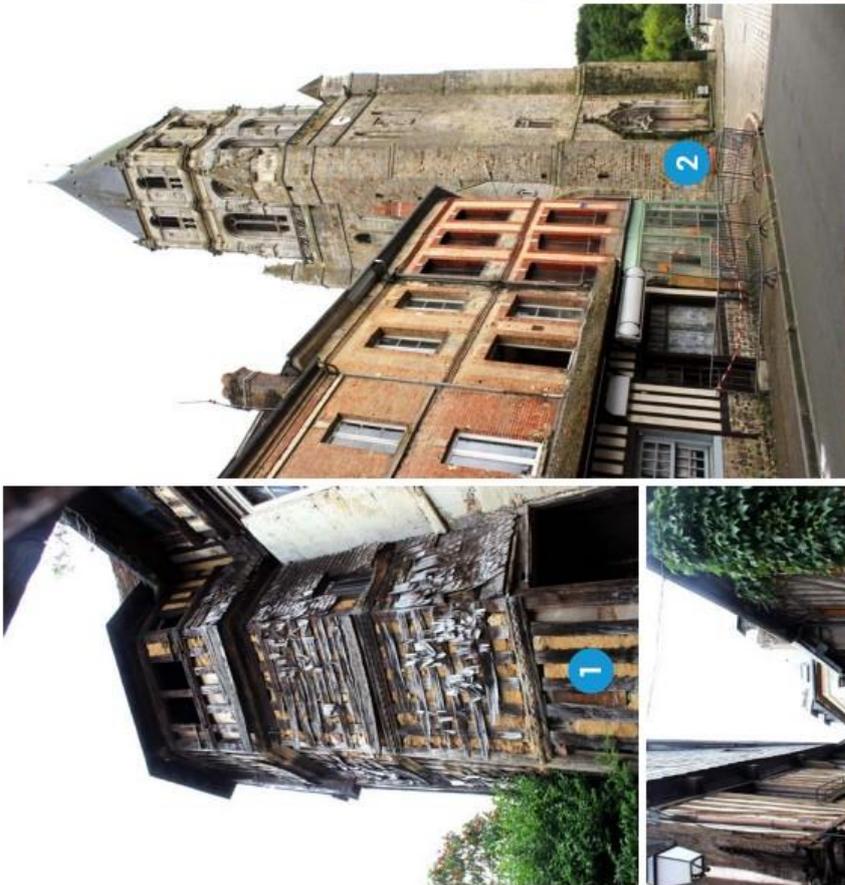
2) Le patrimoine d'Orbec identifié dans l'étude préliminaire établie par Arc en Terre

1 ANALYSE PRÉALABLE

LE PATRIMOINE PROTÉGÉ D'ORBEC

La ville d'Orbec compte aujourd'hui 7 bâtiments inscrits ou classés aux monuments historiques, qui complètent l'inscription du bourg historique aux monuments historiques. Ils ponctuent, çà et là, la visite de la ville.

1. Manoir de la Veuille Dossin
Partie protégées : (A) Tourelle d'escalier, (B) Façade en pans de bois sur la venelle.
Protection : (A) CLMH 1932, (B) ISMH 1932.
2. Eglise Notre-Dame
Partie protégées : Totalité de l'édifice.
Protection : CLMH 1996 (ISMH 1926).
3. Ancien couvent des Augustines
Partie protégées : Façades et toitures de l'ensemble des bâtiments.
Protection : SI 1979.
4. Centre ancien d'Orbec
Partie protégées : Ensemble formé par le centre ancien.
Protection : ISMH 1978.
5. Hospice
Partie protégées : Flèche et abside de la chapelle.
Protection : ISMH 1927.
6. Hôtel de Croisy
Partie protégées : (A) Cheminée du grand salon, chambre d'apparat, (B) Ensemble des façades et toitures du logis.
Protection : (A) CLMH 1987, (B) ISMH 1987.
7. Maison dite "Vieux Manoir"
Partie protégées : Maison en pans de bois.
Protection : CLMH 1941.



3) Commentaires Facebook sur la fermeture de commerces et de services à Saint

Pierre en Auge

The screenshot shows a Facebook post titled "Publication de [redacted]". The post has 15 likes. There are three comments:

- Comment 1:** [redacted] profile picture: "La oui saint pierre était bien vivant" (2 h, 2 likes)
- Comment 2:** [redacted] profile picture: "et oui une autre époque, la belle époque, les grandes surfaces ont tout fait s'écrouler et maintenant on ne peut pas revenir en arrière c'est bien triste" (2 h, 1 like)
- Comment 3:** [redacted] profile picture: "a oui bien triste saint pierre c'est mort et sa va pas en s arrangeant je pense dommage" (1 h, 1 like)

At the bottom, there is a "Répondez..." input field and a "Règles" link. The navigation bar includes icons for Accueil, Watch, Marketplace, Rencontres, Notifications, and Menu.

4) Article Ouest France (05/4/2022) sur le programme d'investissement de la commune de Moyaux

