

Revitalisation des centres-bourgs et centres villes en Nouvelle-Aquitaine

Séance plénière du 26 février 2019

La dévitalisation des centres villes et centres-bourgs constitue un enjeu essentiel de l'aménagement, du développement et de la cohésion des territoires de Nouvelle-Aquitaine. C'est donc avec le plus grand intérêt que le CESER voit la Région proposer, dans le cadre du SRADDET et de sa politique contractuelle, un dispositif de revitalisation des centres villes et centres-bourgs. L'Assemblée approuve la démarche proposée, qui s'appuie sur une approche transversale et un projet partagé de développement territorial.

Le CESER attire toutefois l'attention sur différents points de vigilance. Il sera attentif à ce que la gradation des interventions régionales, plutôt ciblée sur les petits et moyens pôles urbains, n'oublie pas les centralités de proximité. La réhabilitation de l'habitat doit constituer un levier fort des stratégies de revitalisation, avec comme objectif de susciter l'envie de revenir habiter dans les centres. Le maintien, l'implantation et le développement d'activités commerciales et de services, ainsi que les conditions de mobilité, doit également constituer une priorité. Plus généralement, le dispositif proposé n'aura véritablement de sens et d'efficacité que s'il est conditionné à un rééquilibrage des relations entre centre et périphérie. Le Conseil Régional devra ainsi être particulièrement vigilant sur les démarches de revitalisation qui s'accompagneraient de projets de développement de zones commerciales périphériques.

Un certain nombre de compléments et de précisions sont enfin attendus en termes de diversité des leviers à activer, de dimension environnementale à intégrer et de financements mobilisables pour escompter une action véritablement structurante. Le CESER propose par ailleurs que le dispositif régional s'accompagne d'une large campagne de communication, afin d'inciter plus efficacement les élus des territoires à s'en saisir. Il souhaite enfin que le Conseil Régional définisse des indicateurs permettant d'assurer le suivi régulier et l'évaluation de sa stratégie de revitalisation.

Un enjeu d'aménagement et de cohésion des territoires

Engagé depuis plusieurs décennies, le phénomène de dévitalisation des centres-bourgs et des centres villes constitue une réalité de plus en plus prégnante. L'existence, le maintien et le développement de centralités dynamiques est un gage de qualité de vie, de cohésion sociale et de développement économique. Centres villes et centres-bourgs participent également à la préservation et au renforcement d'une armature urbaine, d'un réseau de villes et de bourgs qui anime et irrigue l'ensemble du territoire.

C'est donc avec le plus grand intérêt que le CESER voit le Conseil Régional proposer un dispositif en faveur de leur revitalisation, qui s'inscrit dans les objectifs :

- de la politique contractuelle territoriale portée par le Conseil Régional ;
- de cohésion territoriale que devra porter le futur SRADDET ;
- de gestion économe de l'espace que la Région souhaite affirmer dans le schéma, en participant à une meilleure maîtrise de l'étalement urbain.

L'Assemblée approuve la démarche proposée dans le projet de délibération, et notamment :

- la nécessité d'une approche transversale : les phénomènes de dévitalisation à l'œuvre sont multifactoriels ; ils tiennent à une « conjonction de mutations » qui entraîne les centres dans une « spirale négative ». Cela implique d'agir à la fois sur les fonctions économiques (offre commerciale et de services), résidentielles (habitat), d'identité (patrimoine par exemple) ou encore de vie sociale des centralités. Cette logique de projet intégré doit prévaloir pour garantir la cohérence globale de l'action ;
- la recherche d'un projet stratégique, porté par les territoires : la démarche de revitalisation des centres villes et centres-bourgs ne répondra aux attentes qu'à la condition de s'inscrire dans une stratégie de développement du territoire, initiée et portée par les acteurs locaux. Le CESER souscrit tout particulièrement à cette logique ascendante, ouverte et à l'écoute des projets de territoire, qui lui paraît de nature à mieux répondre à la diversité des situations territoriales qu'une démarche préétablie à l'échelon régional ;
- la mise en place d'une gouvernance partagée de projet, associant l'ensemble des parties prenantes, pour assurer une cohérence d'action.

Dans cette perspective, le soutien à l'ingénierie que propose la Région est essentiel. Il donnera aux territoires, qui en sont souvent dépourvus, la capacité de faire émerger et/ou de murir un projet de revitalisation transversal et global puis d'en assurer, dans la durée, l'animation et la mise en œuvre. Le CESER suggère au Conseil Régional, outre les mesures avancées, de s'appuyer sur certains réseaux d'ingénierie publique ou privée, afin de développer un système régional d'accompagnement des collectivités, de favoriser le transfert de savoir-faire et le porter à connaissance. Le CESER souligne tout particulièrement l'enjeu que constitue pour les collectivités infrarégionales concernées l'assistance à l'élaboration de documents de planification (SCOT, PLUI, PLH...).

D'autres modalités d'intervention méritent également d'être relevées : le CESER note en particulier que la réhabilitation d'ilots stratégiques en centre-ville pourra être soutenue par la Région sous la forme d'une participation au déficit d'opération des projets. Ce soutien particulier est d'autant plus important qu'il permettra de financer des opérations de réhabilitation souvent plus coûteuses que la construction de bâtiments neufs.

Des points de vigilance...

La Région prévoit une gradation de son intervention autour de trois niveaux (grands, moyens et petits pôles urbains et bourgs), avec une attention particulière portée aux centralités secondaires en difficulté (moyens et petits pôles urbains au sens de l'INSEE). Plutôt que de retenir le critère du nombre minimum d'emplois, le CESER aurait préféré que l'intervention régionale au profit des centralités secondaires bénéficie à l'ensemble des territoires ruraux, quitte à fixer un seuil démographique pour exclure les communes les plus importantes, objet d'un autre type d'accompagnement. Il sera en tous les cas attentif, dans le cadre de son suivi des contrats de territoire, à ce que la revitalisation des bourgs constitue un axe fort des contrats de cohésion et de dynamisation conclus ou en cours d'élaboration avec les territoires.

Si la revitalisation des centralités est par nature multifactorielle, la réhabilitation de l'habitat doit, pour le CESER, en constituer un levier fort. La ville ne pourra en effet se reconstruire sans ses habitants, et donc sans répondre à leurs attentes en matière de logement. Tout l'enjeu est de susciter l'envie de revenir habiter dans les centres villes et centres-bourgs. L'objectif doit être d'offrir un parc de logements réhabilités, suffisamment diversifiés pour répondre aux besoins de différents publics (jeunes, familles, personnes âgées...), mais aussi attractifs par leur qualité architecturale et patrimoniale et la qualité de vie qu'ils proposent. De ce point de vue, il est nécessaire de soutenir les initiatives, les innovations pour réinventer l'habitat. La qualité patrimoniale doit pouvoir être un levier, mais suppose, au regard du coût plus important des réhabilitations, de mobiliser des financements spécifiques, plus élevés. Cette reconquête de l'habitat dans les centralités devra être marquée par le retour, à côté du logement social, des accédants et des investisseurs. Le CESER rappelle la nécessité d'un partenariat consolidé avec les bailleurs sociaux, dans un contexte de profonde remise en cause du modèle économique du logement social introduit par la loi ELAN. Compte tenu de l'importance du phénomène de vacance, le CESER invite aussi le Conseil régional à ajuster les critères d'intervention associés au dispositif en faveur de l'habitat et du logement adopté en juin 2018.

S'agissant des activités économiques, le CESER sera attentif au développement d'actions collectives sur le commerce et l'artisanat ; à ce titre, le taux de 25 % d'aide régionale semble faible. Le maintien et le développement des activités industrielles de toutes natures, feront également l'objet d'une attention particulière. L'Assemblée invite par ailleurs à encourager des expérimentations dans les centres-bourgs et les centres villes favorisant l'articulation entre plusieurs activités, plusieurs acteurs. Au-delà des

commerces, l'implantation et le maintien de services, publics et marchands..., de proximité (écoles, professionnels de santé, services de mobilité, accompagnement aux démarches...) dans les centres villes et centres-bourgs constituent également un enjeu à ne pas négliger. Il conviendra enfin d'être attentif aux conditions de mobilité, afin d'offrir aux différents modes de transport, des conditions satisfaisante d'accès, de circulation et de stationnement dans les centralités.

Au-delà de la seule problématique des centralités, c'est plus largement les relations entre centre et périphérie qui doivent être interrogées et revisitées. Sans volonté forte et durable de rééquilibrage, exprimée notamment dans des documents de planification volontaristes, les politiques de revitalisation des centres-bourgs et centres villes perdront tout leur sens et toute leur efficacité. A ce titre, la Région devra être particulièrement vigilante sur les démarches de revitalisation qui s'accompagneraient de projets de développement de zones commerciales périphériques.

... et des compléments à apporter

Le projet de délibération a avant tout vocation à fixer un cadre général à l'intervention régionale, sans nécessairement lister, de manière exhaustive tous les leviers à activer. Le CESER souhaite que les projets de revitalisation des centralités puissent intégrer l'enjeu de l'agriculture. Il s'agirait notamment d'encourager des stratégies de développement d'une agriculture périphérique (activités de maraichage par exemple) avec un circuit court de revente (dans les halles locales, lors de marchés...).

La prise en compte de la culture et du sport doit être replacée dans ce projet. Doivent être valorisés et intégrés le maintien ou la création d'équipements culturels et sportifs, favorisant la pratique et la diffusion culturelle, l'aménagement des espaces publics en cœur de bourg qui constituent des facteurs d'attractivité et de lien social.

Le CESER regrette l'absence de prise en compte de la dimension environnementale dans les projets de revitalisation : prévention des îlots de chaleur, végétalisation, vigilance quant à l'imperméabilisation des sols, réhabilitation responsable du bâti ancien qui intègre simultanément les dimensions techniques, énergétiques et patrimoniales... autant de critères à prendre en compte dans la démarche.

Le CESER souhaite également des précisions sur l'incidence financière du dispositif proposé, qui s'appuie à la fois sur les politiques sectorielles régionales et sur une intervention spécifique. Convaincu du rôle capital de cette action pour l'avenir de la région, et consciente de l'importance des moyens à mettre en œuvre pour qu'elle réussisse, l'Assemblée souhaite que la Région dégage les ressources financières suffisantes pour assurer de manière structurante la réussite des projets de revitalisation initiés par les territoires.

Le dispositif régional proposé mériterait par ailleurs une large campagne de communication auprès des territoires. Alors que les exigences de transparence du bon usage des deniers publics sont de plus en plus fortes, cela permettrait d'illustrer et de valoriser auprès des néo-aquitains une intervention régionale directement au bénéfice de leurs territoires. Cette stratégie de communication permettrait également de susciter l'intérêt des citoyens qui, à leur tour, pourraient solliciter et mobiliser leurs élus et les inciter à se saisir du dispositif, en élaborant un projet de développement de leur territoire.

Le CESER regrette enfin que le projet de délibération ne définisse pas d'indicateurs permettant d'assurer le suivi régulier et l'évaluation de la stratégie de revitalisation portée par la Région.



Proposition de la commission 2 « Développement des territoires et Mobilité »
Présidente : Camille DE AMORIN BONNEAU ; Rapporteuse : Rima CAMBRAY

Avec les contributions des commissions :

- 3 - « Environnement »

Présidente : Christine JEAN ; Rapporteur : Bernard GOUPY ;

- 4 - « Économie »

Président : Daniel BRAUD ; Rapporteuse : Valérie FREMONT ;

- 5 - « Vie sociale, Culture et Citoyenneté »

Président : Alain BARREAU ; Rapporteur : Eric ROUX.

Vote sur l'avis du CESER

« **Revitalisation des centres-bourgs et centres villes en Nouvelle-Aquitaine** »

145 votants

Adopté à l'unanimité

Dominique CHEVILLON

Président du CESER de Nouvelle-Aquitaine