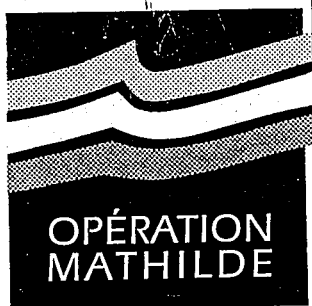




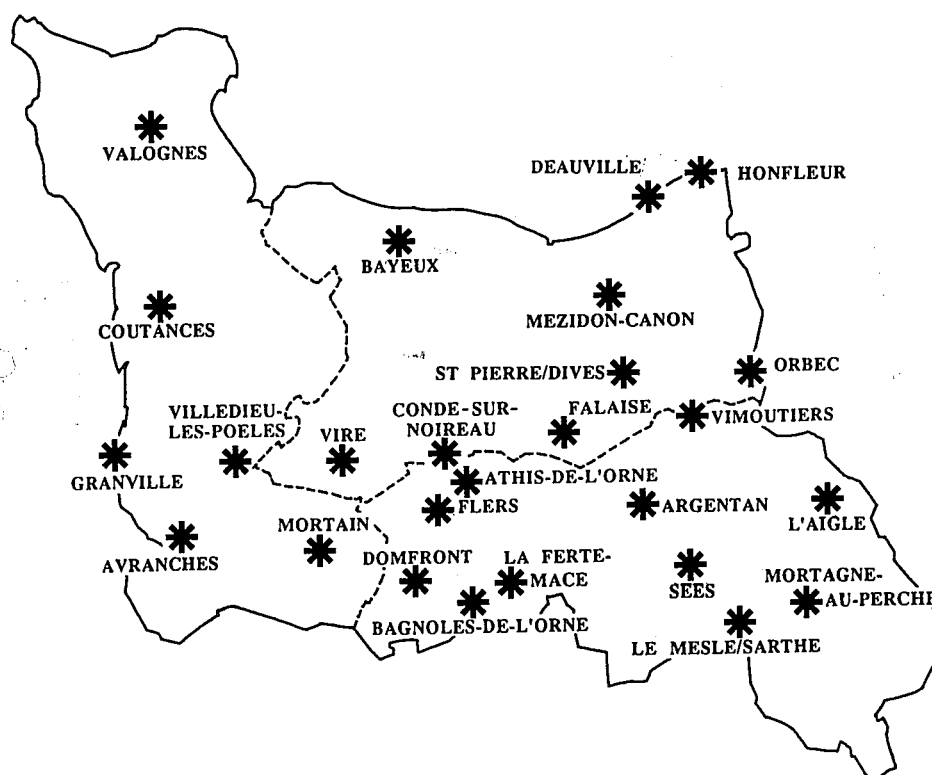
l'avenir en 1826 jours

Conseil Economique et Social Régional

BASSE - NORMANDIE

AVIS

L'AVENIR de la POLITIQUE en FAVEUR des PETITES VILLES REGIONALES en BASSE-NORMANDIE



2 & 3 Juillet 1992

Le Conseil Economique et Social Régional de Basse-Normandie s'est réuni le vendredi 3 juillet 1992, à l'Abbaye-aux-Dames, à Caen, sous la présidence de M. DROULIN, à l'effet notamment d'émettre un avis, dans le cadre de la préparation du 3ème Plan Régional, sur l'avenir de la politique des petites villes régionales.

LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL DE BASSE-NORMANDIE,

- Après avoir confié à la Commission n° 3 "Aménagement de l'espace urbain, rural et maritime - Tourisme - Habitat" le soin d'étudier cette question ;

- Après avoir pris connaissance du document préparé par la Direction Régionale de l'Equipement et intitulé "une nouvelle politique contractuelle en faveur des villes de Basse-Normandie - Propositions" ;

- Après avoir pris connaissance de l'avis de cette Commission spécialisée ainsi rédigé et amendé :

"C'est en 1975 que l'Etablissement Public Régional, pratiquement dès sa création, a mis en oeuvre une politique de développement urbain en faveur des petites villes. L'objectif était alors de promouvoir les entités qui constituent des pôles d'entraînement pour leurs zones d'influence respectives en exploitant leurs richesses potentielles et en agissant sur l'aménagement comme levier susceptible d'intervenir sur le développement économique.

Trois critères d'éligibilité présidèrent à l'application de cette politique :

- la taille de la commune : entre 4 000 et 20 000 habitants (à l'exclusion des communes périphériques des grandes agglomérations) ;
- le rayonnement de la commune sur le pays rural environnant ;
- l'éventuelle attractivité hors cadre régional.

A ce jour, 27 contrats ont été agréés : 15 sont achevés, 2 en cours et 10 en sont à la phase des études. 26 villes ont donc bénéficié de cette politique sachant que la candidature d'Argentan pour un second contrat a été retenue.

Pour ces communes, le contrat de Petite Ville Régionale (P.V.R.) a été l'occasion de revitaliser et d'embellir le centre-ville afin de renforcer son attractivité et de concourir ainsi à une amélioration générale de l'image de la ville. Cela sous-entendait, d'une part une réorganisation des espaces publics avec notamment la volonté de relancer l'activité commerciale et touristique, et d'améliorer le cadre urbain, et d'autre part le développement des équipements culturels : action remarquable mais souvent onéreuse. Cela a été aussi l'occasion de développer les équipements socio-culturels. Enfin, des Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (O.P.A.H.) et des Programmes d'Intérêt Général (P.I.G.) ont été menés de façon complémentaire.

Généralement, le contrat P.V.R. a été bien perçu par les élus communaux et par la population intéressée au sens où il a amélioré la qualité urbaine et provoqué un certain effet d'entraînement.

Depuis sa mise en oeuvre, la procédure P.V.R. a permis de lancer 153 MF de travaux (au 31/12/91) et plus de 3 MF d'études. La participation financière de la Région s'est élevée à 38 MF dont 1,8 MF pour les études, soit plus de 25 % du coût total des opérations. L'investissement moyen par site a été de 15 MF entre 1979 et 1984 et de 10,6 MF entre 1985 et 1989.

La naissance d'une vie culturelle de qualité, la revitalisation commerciale, et enfin la constitution d'un cadre de vie plus agréable ont donc contribué à renforcer l'attractivité et le rayonnement de ces villes et ont parfois favorisé l'expansion démographique de "l'agglomération".

Cependant, l'étude des opérations menées depuis 1975 met en évidence trois problèmes majeurs :

- le dépassement pour un certain nombre de contrats de la durée initiale de réalisation (trois ans) ;
- le dérapage budgétaire dû à la non-maîtrise de certaines opérations, notamment en matière socio-culturelle ;
- la limitation de la dépense subventionnable à un niveau tel qu'il a entraîné, l'inflation aidant, une diminution notable de l'éventail des actions envisageables.

Ainsi, en sa forme actuelle, le contrat P.V.R. n'est plus suffisamment attractif, et, d'autre part, le gisement des villes pouvant être concernées s'amenuise très nettement (une demi-douzaine). Il est donc nécessaire de l'adapter d'autant que certaines collectivités demandent à bénéficier d'un contrat-bis et que des regroupements de communes y aspirent.

Conscient de cette nécessité, le Conseil Régional a donné, d'une part, son accord pour qu'à titre expérimental soit acceptée la candidature du Pays Mélois à un contrat d'aménagement du territoire intercommunal, et d'autre part, a chargé la Direction Régionale de l'Equipement d'effectuer des propositions sur "une nouvelle politique contractuelle en faveur des villes de Basse-Normandie".

Par ailleurs, deux événements majeurs confortent cette volonté de réviser la politique envers les villes bas-normandes. D'une part, la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République incite, entre autres, au développement des solidarités inter-territoriales. D'autre part, la structure urbaine de la région, caractérisée par peu de grandes villes et une multitude de villes moyennes plutôt petites, présente l'avantage de former un maillage relativement serré de petits pôles attractifs qui doivent être préparés à l'arrivée des grandes infrastructures de communication et aux bouleversements que cela va engendrer.

Une réflexion a donc été menée par la Direction Régionale de l'Equipement avec le concours des Directions Départementales de l'Equipement et du Conseil Economique et Social Régional, lequel a associé les associations départementales des Maires, les Conseils en Architecture, Urbanisme et Environnement (C.A.U.E.) et les compagnies consulaires.

Cette réflexion a abouti à un certain nombre de propositions, consignées dans un document intitulé "Une nouvelle politique contractuelle en faveur des villes de Basse-Normandie - Propositions", et dont les plus novatrices sont les suivantes :

- mettre en place une politique contractuelle intéressant les différentes strates de l'armature urbaine régionale ;
- privilégier la coopération intercommunale ;
- conforter le rôle du Conseil Régional dans l'aménagement de la Basse-Normandie.

/...

De ces objectifs émergent trois nouveaux types de contrats :

- ☞ le Contrat "Ville Régionale" (C.V.R.)
- ☞ le Contrat "Pôle Intercommunal" (C.P.I.)
- ☞ le mini-Contrat "Coeur de Bourg" (C.C.B.).

Le Contrat "VILLE REGIONALE"

"Ce type de contrat s'adresse aux villes de la région possédant entre 5 000 et 25 000 habitants environ ayant un rôle affirmé de pôle économique, social et culturel, à l'exclusion des communes périphériques des agglomérations ou unités urbaines. Ce contrat, dans une certaine mesure, représente une modernisation de l'ancienne procédure "P.V.R.". Les adaptations portent sur le montant total du contrat, la flexibilité de l'aide régionale, une augmentation de celle-ci et un catalogue d'actions révisé. L'objectif essentiel de ce contrat rénové est de consolider et de renforcer ces villes dans leur rôle de point-fort du développement urbain régional".

Le Contrat "POLE INTERCOMMUNAL"

"Ce contrat s'adresse uniquement aux structures intercommunales, anciennes ou nouvelles, existantes ou à créer, et dotées d'un fort rayonnement sur le pays environnant. Les structures intercommunales concernées pourraient regrouper entre 3 500 et 35 000 habitants environ, avec en leur sein, une ville-pôle ayant au moins 1 500 habitants, l'important étant la prise en compte de l'attractivité et du rayonnement de la structure". Pour tenir compte des spécificités géographiques de la Région, en fonction de paramètres pertinents, les seuils évoqués ci-dessus pourront être adaptés. Les actions contenues dans ce type de contrat doivent intéresser le plus grand nombre de communes et être le reflet d'un réel souci d'aménagement global du territoire concerné. L'objectif est donc de permettre à cet échelon urbain important d'accroître son rôle dans un développement équilibré du territoire régional.

Le mini-Contrat "COEUR DE BOURG"

Il n'était pas possible d'exclure d'une politique globale des villes régionales les gros bourgs en très grand nombre en Basse-Normandie, dont certains jouent indéniablement un rôle d'animation ou de pôle économique. C'est pourquoi il a semblé intéressant de proposer la mise en oeuvre d'une politique contractuelle plus légère, orientée essentiellement vers l'amélioration du centre-bourg et plus facilement assimilable par les finances locales.

/...

Plus ambitieuse et plus large dans son objet, cette nouvelle politique en faveur des villes régionales a évidemment des implications financières sans commune mesure avec la politique menée précédemment. Les propositions faites (sur la base de 9 C.V.R., de 9 C.P.I. et de 25 C.C.B.) engendreraient approximativement 336 MF de travaux et 10,2 MF d'études durant les cinq premières années de mise en oeuvre, à comparer aux 153 MF de travaux et aux 3 MF d'études générés de 1975 à 1992 par l'ancienne procédure. Globalement la participation régionale atteindrait (en estimation haute) 131,4 MF pour les travaux et 4,7 MF pour les études, soit l'équivalent annuel d'un budget de 27 MF à comparer aux 4 MF actuels.

Le Conseil Economique et Social Régional approuve donc les propositions faites pour une nouvelle politique en faveur des villes de Basse-Normandie et considère qu'elles présentent indéniablement de nombreux avantages.

□ Tout d'abord, les différents types de contrats proposés permettent à toute commune, pourvu qu'elle ait des ambitions et qu'elle fasse preuve de dynamisme, d'être aidée dans la mise en oeuvre de ses projets urbains. Par ailleurs, le Conseil Economique et Social Régional note la relative simplicité de la nouvelle politique proposée puisqu'elle est axée autour de trois formes de contractualisation selon l'importance des communes ou leur regroupement.

□ La notion d'intercommunalité, introduite dans l'un des types de contrats, prend bien en compte cette spécificité bas-normande qu'est la multiplicité des communes composant le territoire régional. Les contrats "pôle intercommunal" permettraient donc la concrétisation de projets concernant des entités géographiques pertinentes réunissant plusieurs communes, et éviteraient a contrario un émiettement certain des crédits sur des opérations isolées sans effet d'entraînement réel. Ce faisant, cette politique en faveur des villes régionales, si elle est retenue, intéressera non seulement les villes mais aussi le territoire, et aura ainsi une influence positive sur l'aménagement de l'espace régional.

□ La réintroduction de la notion de flexibilité financière présente, au sens du Conseil Economique et Social Régional, deux avantages essentiels : d'une part, elle autorise la mise en oeuvre d'opérations importantes en les rendant financièrement plus supportables pour les communes ; d'autre part, elle donne à la Région une plus grande latitude dans le choix des opérations qu'elle compte privilégier dans le cadre d'un contrat.

□ Enfin, du fait de son ampleur financière accrue, cette politique en faveur des villes régionales permettra de retenir des projets plus significatifs aux retombées économiques indéniables. De même, cette importance financière nouvelle donnera la possibilité de ne plus considérer comme exceptionnelles et risquées les actions menées dans le domaine du patrimoine et de la culture, actions dont il faut rappeler qu'elles ont fait le succès de la politique des P.V.R. à Bayeux, Domfront, Coutances....

Le Conseil Economique et Social Régional considère également que l'adoption d'une nouvelle politique en faveur des villes régionales passe par la mise en oeuvre de certaines conditions :

□ La politique en faveur des villes régionales doit, dans le cadre du IIIème Plan Régional, mobiliser une enveloppe budgétaire significative, d'une part parce qu'il s'agit d'une politique d'aménagement du territoire, d'autre part parce que les montants annuels proposés sont comparables à ceux consacrés à des politiques traditionnelles non moins importantes comme, par exemple, celle du tourisme.

□ Cette politique doit aussi bénéficier d'une meilleure promotion auprès des collectivités afin qu'elles n'en ignorent pas les avantages, les obligations et les conséquences, notamment au plan des finances locales.

□ Des études en qualité et en nombre suffisant devront être impérativement menées préalablement à la conclusion de chaque contrat, et leurs objectifs respectés.

□ Le Conseil Régional devra, pour accompagner cette politique en faveur des villes régionales, se doter d'une équipe administrative étoffée dont la mission sera, entre autres, d'en assurer le suivi et la promotion, ainsi que de conseiller les collectivités intéressées (en matière de recherche de financements européens par exemple).

Au plan général, le Conseil Economique et Social Régional rappelle que la politique en faveur des villes est avant tout une politique d'aménagement du territoire, et qu'à ce titre elle nécessite la mise en oeuvre d'une nécessaire coordination entre les collectivités et en particulier avec les Conseils Généraux. En effet, notamment en ce qui concerne le Contrat "Coeur de Bourg", il convient de rechercher et d'instaurer une répartition, un partage des compétences, sachant que, pour ce type de contrat incontestablement de nature départementale, la participation régionale pourrait être réservée aux opérations à connotation patrimoniale concernant des gros bourgs ou des petites villes de caractère dont la notoriété extra-régionale serait par ailleurs renforcée.

Encore convient-il d'observer que l'effet attendu de la politique des villes régionales en investissements d'infra ou superstructures diverses dépendra de plus en plus du comportement des services publics notamment d'Etat implantés dans nos villes. La présence et à plus forte raison le maintien d'entre eux apparaîtra comme une condition essentielle de la justification durable des actions engagées.

Enfin, le Conseil Régional mène par ailleurs des politiques diverses -Pays d'Accueil, Pays Côtiers, Pôles Touristiques, Contrats de Stations Littorales, action en faveur des monuments historiques- dont le contenu recoupe en tout ou partie celui de la future politique en faveur des villes régionales. A cet égard, le Conseil Economique et Social Régional pense qu'il serait utile de

/...

réfléchir à l'éventualité d'une refonte de ces différentes actions en contrats types d'aménagement régional dont les options pourraient être culturelle, touristique ou urbaine".

- Après en avoir délibéré ;

A D O P T E, à l'unanimité, l'avis de la Commission n° 3.

Le PRESIDENT,

Maurice DROULIN