



GT3 : Les cadres juridiques et coopératifs

Chefs de file : Olivier Toubiana (Responsable du département Aménagement- Fédération des EPL)
et Romuald Prieur-Laurent (Directeur juridique, UNAM)

2^{ème} journée – Frontières floues dans la chaîne de l'aménagement urbain

Aménager les centres-villes dévitalisés : quels systèmes d'acteurs pour faire ? quelles péréquations ?

Contexte et enjeux

La dévitalisation des centres-villes et de leurs commerces et services ainsi que le manque d'outils opérationnels pour intervenir sur les locaux vacants en pied d'immeuble sont des constats faits de longue date dans de nombreuses villes petites et moyennes. Si les projets d'activités existent et les requalifications de quartiers anciens sont engagés (PNRQAD, NPNRU, lutte contre l'habitat indigne, ...), la redynamisation des centres-villes des villes moyennes et petites achoppe de manière récurrente sur les difficultés à réaliser des opérations, en termes de montage, de financement ou encore de mobilisation des acteurs de la chaîne de l'aménagement.

Contrairement à l'aménagement urbain concentré sur un périmètre resserré, la revitalisation des centres-villes repose sur des interventions diffuses, sur de multiples sites diversifiés dans leur occupation d'origine, comme dans leur destination : certains sont des quartiers d'habitat ancien dégradés, d'autres des friches commerciales ou industrielles à requalifier, avec une vocation immobilière ou d'équipements publics... De plus, pour retrouver des valeurs foncières positives et créer une synergie, les leviers à actionner sont interdépendants pour les réussites tant en matière d'habitat que de développement commercial, économique ou de mobilité en cœur de ville.

La revitalisation des centres-villes nécessite de mettre en cohérence de nombreuses actions immobilières et quelques actions à l'échelle de projets d'aménagement comme la requalification d'un îlot, le développement d'un tènement foncier plus important, tout en s'intégrant dans une stratégie d'aménagement d'ensemble. Deux programmes nationaux - « Action cœur de ville » et « Petites villes de demain » - contribuent à soutenir ces stratégies au moyen d'une mobilisation des collectivités locales, de leur accompagnement par l'ANCT - 222 villes moyennes et 1 600 petites villes – et d'une mobilisation des moyens – respectivement 5 Md€ sur 5 ans et 3 Md€ sur 6 ans (hors Plan France Relance).

L'enjeu d'orienter des financements publics et privés vers ces territoires, à l'heure où le volant d'épargne nationale s'est accru de 85 à 100 Md€ en 2020, est un incontournable des projets d'aménagement de centres-villes en déshérence. De nouveaux acteurs-investisseurs viennent aujourd'hui enrichir la chaîne de l'aménagement et pourraient offrir des solutions renouvelées aux projets.

Réaliser des opérations d'aménagement questionne, ici plus qu'ailleurs, les modalités d'une approche ensemblière et les capacités à constituer un écosystème d'acteurs publics et privés qui permettraient de lever les freins techniques et économiques.

Problématique

Il s'agit de présenter les difficultés en matière de montages, de partenariats et de péréquation que les acteurs rencontrent, avant de mettre en avant les solutions adoptées / explorées pour que les projets d'aménagement se concrétisent. Le groupe de travail décryptera les écosystèmes d'acteurs – anciens et nouveaux -, les conditions d'intervention des acteurs de la chaîne de l'aménagement et les leviers qui facilitent la réalisation des projets d'aménagement dans les centres-villes à revitaliser.

Les questions abordées s'organisent en 2 axes :

- Quels sont les systèmes d'acteurs pour aménager aujourd'hui et demain les cœurs de ville et de bourg en déshérence ? Quels sont les nouveaux acteurs ? Quels maillons de la chaîne de l'aménagement manquent pour sortir des projets de centre-ville ? Comment l'expliquer ?
- Quels projets d'aménagement sont réalisés selon le contexte territorial ? Selon quelles répartitions des risques, des coûts, des gains ? Des péréquations entre sites, entre opérations, entre acteurs sont-elles mises en œuvre aujourd'hui ou à trouver pour demain ?

Les intervenants :

- Claire BUAT, Chef de projet Action Cœur de Ville, Communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées
- Samuel COPPEL, Directeur de l'Aménagement et du Renouvellement Urbain, OPH Drôme Aménagement Habitat
- Alexandre BORN, Directeur général, Foncière Belleilles
- Jean GUIONY, Directeur adjoint du Programme Action Cœur de ville, ANCT
- Michel-François DELANNOY, Directeur des Programmes Nationaux Cœurs de Ville & Petites Villes de Demain, Banque des territoires

Résumé

Claire BUAT, de la Communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées qui a conduit un AMI « Réinventons nos cœurs de ville », présente la stratégie de revitalisation de la ville, en mettant en avant le projet de l'immeuble Saint Louis dont l'équipe d'opérateurs-investisseur est constituée depuis quelques mois.

Samuel COPPEL, de l'OPH Drôme Aménagement Habitat partage le retour d'expériences de Saint-Vallier sur Rhône, avec la requalification d'un îlot en quartier ancien qui nécessite une intervention publique pour faire monter en gamme le cadre de vie, l'aménageur DAH qui réhabilite les plateaux dans les immeubles anciens, et des investisseurs privés régionaux qui, par l'intermédiaire d'un administrateur de biens, font réaliser les travaux de découpe et de second œuvre en vue d'une mise en location. A Romans-sur-Isère, il met en avant les solutions couplant ingénierie et financement sur le centre-ville.

Alexandre BORN, Foncière Belleilles, présente la réhabilitation de l'école Pasteur à Albi par une foncière qui porte des idéaux, et s'engage sur des projets à long terme. Les bâtiments réhabilités mêlent logements, commerces et activités dans une approche de lien social et de lieux de vie. Les montages des projets s'appuient sur une approche financière d'ensemble entre rez-de-chaussée et logements des étages.

Jean GUIONY, ANCT, revient sur les leviers offerts par le Programme Action Cœur de ville et les moyens d'ingénierie mobilisés.

Michel-Francois DELANNOY, Banque des Territoires, présente le Programme des 100 foncières commerce lancé ce printemps 2021, et partage le retour d'expériences sur l'accompagnement de la revitalisation des villes des programmes Petites Villes de Demain et Action Coeur de Ville.

La revitalisation du centre-ville de Pau Claire BUAT, chargée de projet Action cœur de Ville, Communauté d'Agglomération de Pau Béarn Pyrénées

La collectivité a conduit en 2020 un AMI dans le cadre « Réinventons nos cœurs de ville » qui donne à voir, en phase amont des projets, la définition de la programmation et l'équipe d'opérateurs-investisseurs constituée.

La communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées (31 communes, 162 000 habitants) connaît un marché de l'immobilier non tendu où l'offre du centre-ville est en concurrence avec des maisons individuelles en périphérie. Les prix de sortie en accession sociale et abordable sont plafonnés par le Programme Local de l'Habitat, toutefois les acteurs font face à des charges foncières élevées.

A Pau, le centre-ville historique qui a été plutôt préservé montre des signes de déprise : une part importante de la population d'allocataires CAF vit sous le seuil de pauvreté, une perte d'habitants, une vacance des logements élevée et diffuse et une vacance des locaux commerciaux. La dégradation significative du bâti doit y être traitée par plusieurs outils et dispositifs tels que les Sites Patrimoniaux Remarquables, un futur Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur, une concession d'aménagement et une OPAH-RU.

Parmi ses atouts, la Ville de Pau s'est développée au XIXème comme ville de villégiature autour de nombreux parcs et jardins. Le projet développé dans le cadre d'Action Cœur de Ville porte sur la mise en valeur de la ville jardin afin d'apporter plus d'attractivité au centre-ville et davantage d'aménités au produit logement :

- en créant des espaces extérieurs (esprit terrasse),
- en offrant du stationnement,
- en pensant les espaces pour les vélos et les piétons.

L'aménagement urbain commence à porter ces fruits sur l'image du centre-ville dont l'attractivité est encore à développer grâce à différents leviers : le développement des modes doux et actifs (« le plaisir de se déplacer ») et des équipements attractifs pour entreprendre et se divertir notamment (ex : ancien bâtiment de la Sernam qui accueillera près de 200 actifs principalement des d'entreprises).

Avant le Programme Action Cœur de Ville, l'agglomération avait bénéficié de « Centre Ville de demain » appuyé par la **Banque des Territoires** et avait pu mener plusieurs études conduisant à un diagnostic du centre-ville. Elle a mobilisé différents outils opérationnels, comme la concession d'aménagement de requalification du centre ancien confié à **la SIAB (EPL)**. Elle a aussi mobilisé **les bailleurs sociaux** avec lesquels les partenariats fonctionnent bien (ex. de réhabilitation d'immeubles).

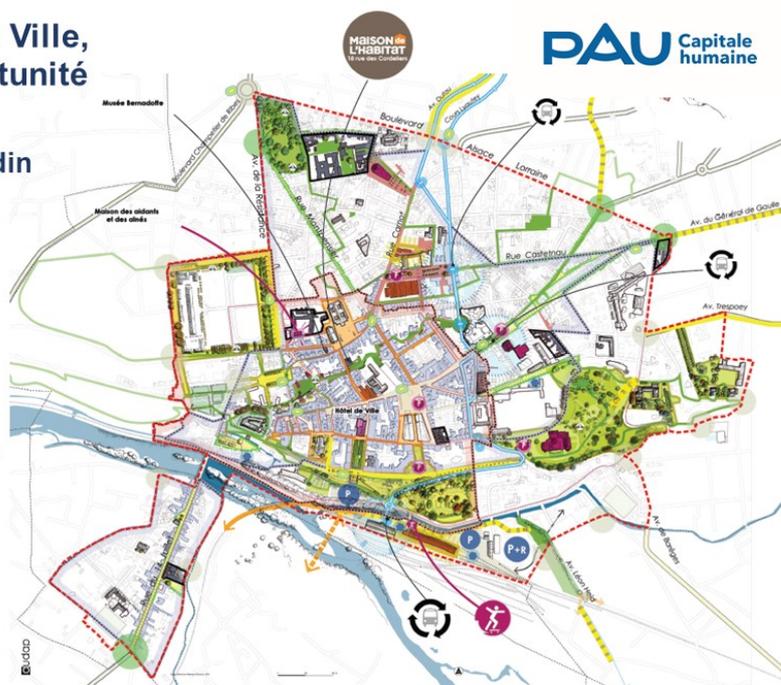
Le programme Action Cœur de Ville permet à la collectivité locale de construire une stratégie d'aménagement d'ensemble, plaçant la collectivité dans le rôle d'ensemblier. L'appel à projets « Réinventons nos cœurs de villes » a donné davantage de visibilité nationale à la Ville et ses projets.



Action Cœur de Ville, une belle opportunité

- ✓ Mettre en valeur la ville jardin du XXI^{ème} siècle
- ✓ Donner envie d'habiter en centre-ville
- ✓ Faire du centre-ville une adresse pour entreprendre
- ✓ Provoquer le plaisir de se déplacer en ville
- ✓ Réconcilier attractivité et proximité

4



Action Cœur de Ville - Pau Capitale humaine - RECIPEL CARTOGRAPHIQUE - Mars 2011

L'ORT (opération de revitalisation du territoire) créée en juillet 2019 comprend une **quarantaine d'opérations** immobilières, d'aménagement ou d'équipement mûres financées par les partenaires. Dans le plan d'actions de l'ORT, les opérations d'aménagement ou d'immobilier sont significatives : l'aménagement de l'ancienne Sernam, la rénovation des halles et du complexe de la République, l'aménagement du quartier de la Monnaie, le pôle d'échanges multimodal, la création de plusieurs équipements culturels... Deux opérations – l'immeuble Saint-Louis et l'îlot Joffre – sont entrées dans une phase de réalisation avec les consultations lancées en 2020 ; nous nous concentrons ici sur la première qui est plus avancée. En parallèle, une nouvelle concession d'aménagement à la SIAB prolonge la requalification du centre ancien.

Immeuble Saint-Louis

Avant Action Cœur de Ville, sur l'immeuble St Louis qui est un ancien cinéma, des appels à projets avaient été lancés mais ils ont été non fructueux. Cet immeuble a été proposé dans le cadre de l'AMI *Réinventons nos coeurs de ville* : un dispositif national pour un appel à projet local visant la production de logements pour des familles (1.120 m² SDP).



À l'issue de la consultation, le lauréat est DomoFrance (2^e filiale bailleur social d'Action Logement). La participation d'Action Logement est l'un des effets de levier du programme ACV. Un projet de résidence intergénérationnelle est à l'étude et un marché de conception-réalisation en cours.

Cet AMI a un effet de levier au-delà de Réinventons nos Coeurs de ville car Action Logement contribue à d'autres opérations du centre-ville. Les financements par Action logement consistent en la possibilité de prêts amortissables principalement et de subvention, le taux préférentiel de 0 % pour les prêts à court terme ou 0,25 % pour les prêts à long terme sur 30 ou 40 ans.

L'EPL SIAB (SAS) qui est concessionnaire de la requalification du centre ancien accompagne les investisseurs et les administrateurs de biens dans la réhabilitation des logements et des îlots dégradés.

La concession d'aménagement signée en 2010 a été renouvelée en 2020 pour une durée de 10 ans. La ville est très impliquée sur le plan opérationnel et financier dans le traitement des îlots dégradés et le conseil aux propriétaires

-bailleurs et investisseurs. Au total une dizaine de personnes sont concernées à la ville, dont un chef de projet, pilote de la concession et de l'OPAH-RU. Du côté concessionnaire, 4 personnes sont mobilisées. Plusieurs missions sont assurées par le concessionnaire et les services de la ville : études préalables, veille sur les DIA, acquisition par l'Organisme Foncier Solidaire, conseil auprès des propriétaires privés pour la réhabilitation et recherche de financements (maison de l'habitat et du projet urbain)...

Réhabilitation d'un îlot ancien dégradé à Saint-Vallier-sur-Rhône et renouvellement urbain à Romans-sur-Isère

Samuel COPPEL, Directeur de l'aménagement et du renouvellement urbain, Drôme Aménagement Habitat

Sur ACV, les 2/3 des opérations de logement sont portées par des organismes HLM, dont certains font aussi de l'aménagement.

Drôme Aménagement Habitat intervient sur des communes de petite taille, en perte d'attractivité, où l'accompagnement par l'OPAH, qui ne permet d'agir que sur les propriétaires privés, ne suffit pas à résorber la situation dégradée des centres. Ainsi l'OPH joue aussi un rôle d'aménageur et d'ensemblier au-delà de la production de logements. Drôme Aménagement Habitat mène actuellement 2 opérations en revitalisation de centre bourg :

- St Vallier-sur-Rhône, commune de 4 000 habitants lauréat du programme Petites Villes de Demain
- Romans-sur-Isère, 30 000 habitants lauréat du programme national Action coeur de Ville

Requalification du centre ville de Saint Vallier sur Rhone

L'OPH intervient à l'échelle de l'îlot en recyclage urbain, dans un montage de déficit foncier ANAH, avec la spécificité de développer des programmes investisseurs. Drôme Aménagement Habitat a la capacité à reprendre, requalifier des îlots de plus de 20 ans, dont l'EPF – EPORA – a parfois assuré le portage (cf opération de Saint Vallier).

Les équipes de maîtrises d'œuvre de l'aménageur restructurent le bâtiment, travaillent sur le permis de construire avec l'architecte des bâtiments de France – il s'agit d'un bâti patrimonial –, mènent la discussion sur le projet, la définition de la programmation, de la volumétrie en logement, réalisent le montage des pièces marchés.

Lorsque le « recyclage » de l'îlot a été réalisé, Drôme Aménagement Habitat revend ensuite les plateaux de logements à des investisseurs privés sur conventionnement ANAH. Il doit trouver des investisseurs particuliers futurs bailleurs. En termes de modèle économique, les plateaux acquis par les investisseurs font ensuite l'objet de travaux importants pour assurer le découpage en logements et tout le second œuvre. Ces travaux importants créent un déficit foncier qui permettra une défiscalisation. Actuellement, cet investissement dans la pierre, qui a un rendement limité (de l'ordre de 3%-3,5 %), trouve sa place dans les stratégies patrimoniales au moment où les placements financiers - tels que le livret A, l'assurance vie - ont des rendements très faibles.

Ce montage est très différent des conventionnements ANAH classiques où l'investissement est peu visible.

Les investisseurs, mobilisés par l'intermédiaire d'un gestionnaire de biens (et non d'une banque), cherchent à réaliser des projets dans leur territoire, sur du patrimoine local, des opérations identifiées dont la qualité est connue. Pour les investisseurs, l'ancrage territorial, la valeur patrimoniale et l'achat d'un bâtiment existant plutôt que sur plan apparaissent comme des atouts par rapport aux placements immobiliers réalisés par les banques (SCPI, ou défiscalisation Pinel sur du logement neuf). Les investisseurs privés sont attirés par la défiscalisation et aussi par la

qualité du logement, la valeur patrimoniale et donc une vision plus à long terme qu'à court terme du retour sur investissement.

Pour les gestionnaires de patrimoine, intermédiaire financiers, la difficulté est de trouver des opérations pour lesquelles l'opportunité et la faisabilité sont assurées grâce à l'intervention d'un tiers ensemblier malgré la complexité de requalifier un immeuble ancien en locatif conventionné de qualité.

L'intervention de Drôme Aménagement Habitat permet de passer une étape initiale complexe en mobilisant une ingénierie et un savoir technique important. La prise en charge de la phase amont par le public (PC et foncier) est facilitateur et l'OPH est considéré comme un interlocuteur fiable.

Sur les centres anciens, Drôme Aménagement Habitat raisonne en unité de voisinage pour apprécier les conséquences des désordres d'un immeuble sur ses voisins immédiats et sur l'îlot tout entier (l'imbrication extrême des bâtiments présente une contrainte technique forte et des opérations de renforcement), et envisage la réhabilitation sous tous ses aspects, sociaux, culturels et énergétiques, à l'échelle de l'îlot. Sur des centres anciens, c'est particulièrement risqué pour quelqu'un qui ne serait pas du métier de se lancer sur un projet immobilier pour lequel il y a beaucoup de réglementations, où l'équilibre de l'opération peut être difficile à trouver et sur lequel il y a un rôle d'ensemblier très important à jouer. En effet, il peut y avoir des locataires en place et la prise en compte de l'existant est incontournable.

Les intérêts pour Drôme Aménagement Habitat sont notamment :

- de participer à développer le patrimoine et l'habitat d'un territoire où il est opérateur,
- en tant que bailleur social, il peut amener une mixité à l'îlot, (possibilité selon la taille de l'îlot),
- de faire travailler ses équipes de maîtrise d'ouvrage.

Dans cet écosystème d'acteurs, quels sont les soutiens des collectivités locales et de l'État ?

- A St Vallier, sur une opération 9 logements, la valeur du foncier était très faible à l'acquisition pour que l'équilibre se fasse sans minoration et une décote de l'EPF. L'opération a également bénéficié de la participation financière de la commune et de l'EPCI.
- A Romans-sur-Isère : dans le cadre de la concession d'aménagement, des subventions ANRU au titre du PNRQAD ont été fléchés sur les îlots les plus dégradés : 7 îlots composés de 50 immeubles pour un total de 80 logements à traiter. La concession d'aménagement est adaptée pour répondre à la problématique des quartiers anciens dégradés car il existe un risque très fort sur ces interventions qu'il est nécessaire d'intégrer contractuellement.

La concession a du être abandonnée par la Ville qui ne pouvait et ne souhaitait pas s'engager financièrement sur une durée de 7 ans malgré l'intérêt accordé à la concession.

Un financeur alternatif en villes moyennes et en périurbain, Alexandre Born, Directeur général, Foncière Belleilles,

La foncière Belleilles intervient actuellement sur 20 projets, dont le projet de requalification de l'ancienne école Pasteur à Albi en commerces et en logements. Elle vise à faire émerger des alternatives immobilières hors du commun pour répondre à des problématiques de société, au service des territoires et de l'utilité sociale. Ses interventions permettent de créer des lieux de vie, mêlant logements, commerces et activités, générant ainsi plus de lien social et d'échanges entre les citoyens. L'ingénierie technique et financière est mise au service d'un projet apportant des solutions sociales, environnementales et économiques.

La Foncière Belleilles a été agréée en 2019 Entreprise Solidaire d'Utilité Sociale (ESUS) et réunit 16 personnes. Elle s'engage donc dans le cadre d'une lucrativité limitée, d'une gouvernance et d'un partage de la richesse spécifiques. Le capital de la foncière est constitué de 70 % de fonds de la foncière De Watou et ensuite à parts égales entre 4 des associés avec une volonté de se transformer en société coopérative.

La Foncière intervient dans les territoires d'action ruraux, les villes moyennes et les périurbains

Belleilles est une foncière immobilière engagée et guidée par la volonté de produire des alternatives ayant un fort impact social, économique, urbain et écologique. « Leur objectif : faire émerger des projets immobiliers vivants, écologiques, solidaires et hors du commun afin de participer à la revitalisation locale ». L'équilibre économique et l'autonomie financière de la foncière sont des conditions essentielles pour l'atteinte de ces objectifs, représentant ainsi un moyen d'action et non une fin en soi. Plutôt qu'«exploiter» des biens et produits immobiliers, Belleilles a la volonté de faire des projets à long terme (« moins de rendement mais plus longtemps ») et pas simplement de la revente de murs dans un objectif de rentabilité immobilière. L'immobilier est à considérer comme un outil « puissant », un « tremplin » au service des projets.

La foncière permet à l'idéologie de l'innovation sociale de trouver sa place dans des plans d'actions concrets **au service des structures mandataires et de leurs usagers.**

Les 3 axes d'intervention de Belleilles

1^{er} axe. La valorisation qualitative

Elle suppose de s'interroger sur Construire pour qui ? Construire pourquoi ? Demander leurs avis aux habitants et quelles réponses apporter quand l'avis n'est pas celui attendu ? La foncière s'imagine-t-elle habiter les lieux qu'elle construit ? Que faire de notre histoire ? Penser court ou long terme ?

La démarche de Belleilles est de prioriser la réhabilitation du bâti existant, la qualité patrimoniale et l'histoire du lieu. Le projet joue sur la qualité de vie du quartier. La production de logements est régie par la défiscalisation du résidentiel. La question de logements de qualité se pose. Le mécanisme Pinel apporte davantage une réponse sur le volume de besoins en logements à satisfaire.

À Croix Dorade (Projet Clos Jacquin à Toulouse), la finalité de la programmation et du projet est de maintenir du commerce de proximité car il satisfait des besoins des habitants. Le bilan économique serait supérieur avec une démolition-reconstruction, plutôt qu'une réhabilitation.

2^e axe. La participation des habitants

La réhabilitation de l'école Pasteur à Albi transforme en un ensemble commerces en rez-de-chaussée et logements en étages, avec une garantie de loyers modérés pendant 18 ans. La Foncière joue le rôle d'achat de l'immobilier commercial et résidentiel. L'enjeu était notamment de recréer une dynamique résidentielle.

Pour comprendre les enjeux et les besoins des gens, Bellevilles place l'usager au cœur de la démarche. Il mène une campagne d'immersion et de participation avec les habitants, les commerçants. La Ville doit également être partie prenante du projet, elle apporte sa connaissance de l'écosystème local.

Bellevilles intervient sur des territoires où les mixités d'usage sont essentielles. Il est donc nécessaire de comprendre leur logique et de développer une capacité à faire vivre les différents usages en même temps, dans le même immeuble. Il faut savoir produire le projet de réhabilitation mixte techniquement et opérationnellement.

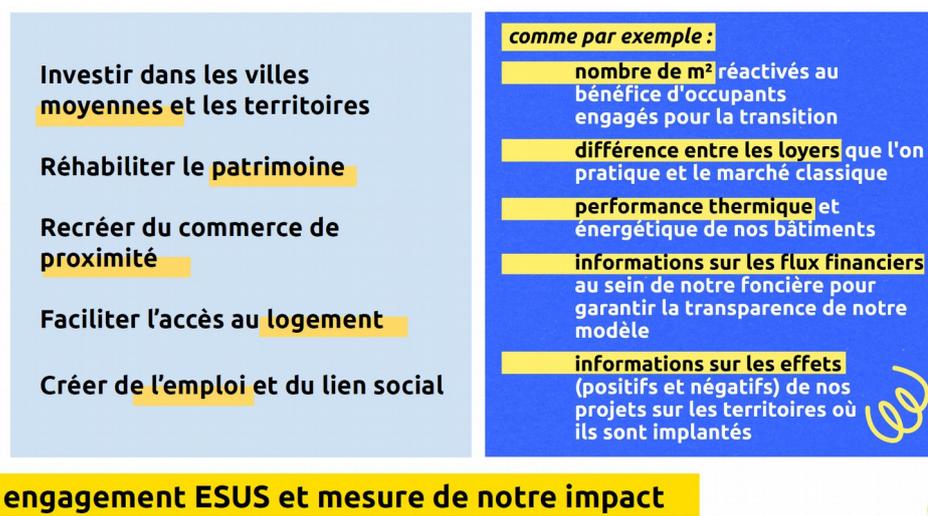
Les réponses sont aujourd'hui très normées alors que la participation des habitants permet de répondre au besoin de projets sur-mesure en répondant aux questions : « Construire pourquoi ? S'imaginer y habiter ? Que faire de notre histoire ? » en lien avec les centres-villes piétons.

La participation des habitants se concrétise aussi dans le financement participatif et citoyen par crowdfunding (Lita.co), avec une levée de 2 M€, (rendement sous forme d'obligations garanties 5 %) par près de 730 investisseurs. Un 2^e tour a été fait auprès d'investisseurs privés, qui veulent mettre leur argent au bénéfice de projets qui ont du sens.

3^e axe. La dynamisation de territoires délaissés des investisseurs, mais pas délaissés en soi.

Au travers de la filière de la promotion immobilière classique, la défiscalisation sur la production de logements incite à produire du résidentiel pour des investisseurs, dans les territoires tendus et/ ou métropolitains. Les villes moyennes et rurales sont délaissées par les investisseurs. Il faut trouver d'autres leviers pour orienter les moyens vers elles.

Dans une seule logique de rentabilité à court terme, certains besoins ne sont pas couverts par les opérations d'aménagement ou immobilière : par exemple, à Croix Dorade (en périurbain de Toulouse), le centre commercial allait être démoli alors qu'il répond à un besoin de proximité. Ce centre commercial de 12 commerces, est le dernier d'un quartier qui a muté en 100 % résidentiel par démolition-reconstruction. Cette évolution interroge la mixité des usages.



La foncière sélectionne les projets en s'assurant qu'elle peut créer du positif pour les habitants. Elle le mesure par les indicateurs tels qu'indiqués ci-dessus. Ainsi,

- 20 projets de réhabilitation de bâtiments qui font partie du patrimoine des villes et villages sont en cours ;
- la programmation cible : le commerce de proximité, le logement abordable, les cafés, tiers lieux ou logements passerelles.
- en Occitanie et en Ile de France.

3 - Albi, la reconversion de l'école Pasteur en logement et commerces et son montage

Albi est une ville du programme national Action Coeur de ville. Il s'agit de la reconversion d'une ancienne école dans le centre-ville.

Le modèle économique est fondé sur le principe « gagner peu pendant longtemps », les valeurs patrimoniales, écologiques, l'Economie Sociale et Solidaire (ESS) et la transparence. Les gains sont modérés avec un taux de rendement brut de l'ordre de 4 à 5 % (contre 9 % pour le taux escompté par un investisseur classique).

Il y a une péréquation entre les loyers des commerces et les logements des étages, ce qui constitue donc un modèle économique à l'équilibre dans la durée. Soit, 2 commerces à loyers plafonnés, 1 atelier-logement d'artiste et 8 logements intergénérationnels.

D'un point de vue architectural, les logements sont en poutre apparentes, en façade en briques, avec des terrasses en rez-de-chaussée et une coursive extérieure.

La foncière pense un bilan sur le long terme. Elle permet au projet de promotion de se réaliser à court terme, mais s'engage sur le long terme. Dans la promotion, la « construction + revente à 2 ans » est un modèle économique construit sur le court terme, c'est une question de statut. Par différence, la foncière s'inscrit dans la détention et l'exploitation sur le long terme. Le modèle repose sur une logique de coût global (investissement et gestion patrimoniale). L'engagement sur les loyers commerciaux modérés durera 18 ans.



La ville et l'agglomération sont associées au projet pour recréer de l'attractivité et de la vie dans le centre-ville ; des échanges avec les commerçants de la rue et des artistes de la ville. Les soutiens d'Action Logement pour le portage des logements d'étages et de la Banque des Territoires pour un prêt de longue durée et du co-investissement sont sollicités.

D'autres projets comme le tiers lieu de la Cartoucherie, à Toulouse, de 13 000 m² comprend une salle de spectacle, une crèche notamment. Il vise l'insertion économique et la création d'emplois. D'autres actions sont tournées vers l'activité économique comme à Rodez, où les anciens haras sont réhabilités avec un collectif d'artisans locaux.

Le programme national Action Cœur de Ville, Jean GUIONY, directeur adjoint du programme, ANCT

Depuis 2018, le programme national Action Cœur de Ville répond à une triple ambition :

- revitaliser les centres-villes,
- améliorer les conditions de vie des habitants des villes moyennes,
- conforter le rôle moteur de ces villes dans le développement du territoire.

Les **222 villes moyennes** du programme « Action cœur de ville » bénéficient d'un accompagnement, via une convention de revitalisation sur 5 ans. L'aménagement opérationnel est l'un des leviers de concrétisation du programme. Les moyens s'élèvent à 5 Md€ sur 5 ans, dont 1 Md€ de la Caisse des Dépôts et Consignations en fonds propres, 700 M€ en prêts ; 1,5 Md € d'Action Logement et 1,2 Md€ de l'ANAH. L'ANCT a publié début mars **2021** le bilan à mi-parcours du programme.

« **Petites villes de demain** » est un programme national lancé par l'État (Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales) et piloté par l'ANCT pour accompagner les projets de développement et de revitalisation des petites villes. Il est déployé sur la période 2020-2026. Dans ce programme, **1600 villes** de moins de 20 000 habitants ont été retenues, hors grands pôles urbains, qui exercent des fonctions de centralité dans leur territoire et qui montrent des signes de fragilité. Les principaux partenaires du plan sont la Banque des Territoires, l'ANAH, l'ADEME et également le Cerema et le ministère de la Culture pour un montant global de l'ordre de 3 Md €.

En termes de financements, un récent rapport du CGEDD a permis d'évaluer le montant des déficits d'opération des centres anciens dégradés (hors métropoles) à 4,5 Milliards d'Euros pour les 10 ans à venir. L'aménagement du territoire est aujourd'hui à un tournant avec le double enjeu de Zéro Artificialisation Nette et de requalification des centres anciens dégradés. Parmi les dispositifs financiers permettant d'y contribuer, peuvent être cités le Fonds de recyclage des Friches du plan France Relance à hauteur de 300 M€, le fonds de restructuration des locaux d'activités (bénéficiaires : opérateurs privés, EPF...), les défiscalisations Denormandie – Malraux - Pinel, les outils d'amélioration de l'habitat développés par l'ANAH (opérations de Résorption de l'habitat insalubre (RHI) et de restauration immobilière (THIRORI), Vente d'immeuble à Rénover, Dispositif d'Intervention Immobilière et Foncière (DIIF), ...) avec une adaptation de l'intervention donnant la possibilité pour ces deux derniers outils d'accorder les aides aux EPA, EPF et aménageurs.

Ces territoires, villes petites et moyennes, bénéficient d'un regain d'attractivité du fait de la crise sanitaire et des nouvelles aspirations des citoyens. La revitalisation des centres anciens doit être appréhendée dans sa globalité, un projet immobilier et également d'espaces publics, de patrimoine...

Le programme « Action cœur de ville » lancé en 2018 a déjà engagé 2,5 Mds € sur les 5 Mds € visés. L'opération « Réinventons nos cœurs de villes » a permis de faire émerger des projets opérationnels sur 27 villes (dont 16 ont désigné les équipes lauréates et 11 en cours d'attribution).

Parmi les mesures du programme, **le soutien à l'ingénierie** constitue une offre de service majeure en vue d'accompagner les collectivités dans la maîtrise de leur projet de redynamisation. Dans les villes petites et moyennes, les opérations sont de plus petite échelle et plus difficiles à « sortir » avec des opérateurs qui sont différents. Les opérations développées doivent s'inscrire à la fois dans la transition écologique et la sobriété foncière. L'enjeu est d'attirer les investissements privés et au-delà de l'ingénierie de passer à la réalisation.

Les 100 foncières Commerces et les interventions de la Banque des Territoires Michel-François DELANNOY, Directeur des Programmes nationaux Action Cœur de Ville & Petites Villes de Demain, la Banque des Territoires

La Banque des territoires s'investit très fortement dans les programmes « Action cœur de ville », PVD et le plan de relance (exemple 100 Foncières 1000 commerces). En postulat de départ, ce ne sont pas les outils fiscaux et financiers qui font les projets (Cf. Denormandie, ZFU...), il faut que les conditions soient réunies pour aboutir à un projet adapté au territoire. Ensuite seulement se pose la question de la capacité à faire, de l'ingénierie et des outils. Par exemple, Pau et Romans sont des territoires qui ont connu des difficultés et ont su faire preuve de lucidité pour aboutir sur un projet global. Les contextes de ces villes moyennes et petites sont diversifiés, mais souvent la tendance est à la décroissance des centre-villes alors que le bassin de vie connaît une augmentation démographique. Il y a des contextes extrêmement difficiles.

L'ingénierie nécessaire pour capter mobiliser les ressources qui vont permettre de revitaliser les centres est importantes. L'illustration de Pau démontre que **la concession d'aménagement** est un « moyen puissant », peu utilisé dans les villes « Action Coeur de Ville » (seulement 20 concessions sur 222 Villes). Mais la mise en place d'une concession nécessite aussi une expertise et des moyens internes à la collectivité, qui n'est pas immédiatement à la disposition des villes pour remobiliser les fonciers.

Les **Foncières** de redynamisation constituent des outils économiques pertinents d'« économie mixte » qui permettent d'intervenir sur des projets de revitalisation, lorsque ceux-ci sont bien définis, portant sur des locaux commerciaux et artisanaux : 45 Foncières ont été créées aujourd'hui (avril 2021). Ce sont des SEM ou des filiales de SEM, portées par des acteurs locaux (élus). Ils sont accompagnés dans leur structuration par la Banque des Territoires autour du sujet de la redynamisation commerciale, pour pouvoir intervenir de l'acquisition à la gestion, et la cession. La Foncière Commerces permet un portage des actifs économiques ou commerciaux, une fois que le projet est bâti. Elle devra souvent agréger la question de commerces, à l'horizontale de plusieurs rez-de-chaussé commerce, et cela ne sera pas possible de déconnecter les pieds d'immeuble des étages et du logement. Il faudra traiter la question des déficits. Le plan France Relance a créé un Fonds de soutien qui prend en compte la question du déficit d'opération ; ce fonds ouvre la possibilité de recycler des actifs qui restaient écartés en raison du risque financier qu'ils auraient fait porter à une foncière qui les aurait recyclés.

Le Fonds de recyclage des Friches du plan France Relance, mis en place par l'État permet également de compenser les déficits importants de ces opérations.

En synthèse, il faut rappeler que la qualité du projet et son programme constitue le préalable au choix des outils financiers et opérationnels.

Débat et échanges avec la salle

Débat n°1. Comment orienter les financements vers des projets de villes moyennes ? Quels acteurs relaient les collectivités en termes de financements des opérations ? Quelles sont les complémentarités entre financeurs ?

Ministère de la Cohésion des Territoires, Jean-Marie Quémener (DHUP/AD) : Les appels à projets du Fonds de recyclage des Friches ont été lancés fin 2020 avec une dotation de 300 M€. Plus de 1 000 demandes ont été déposées, pour un montant total de subventions proche de 1,2 Md €, montrant le besoin. Les opérations sont très diversifiées.

Communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées

- La concession d'aménagement est établie sur 2020-2030. Cet outil constitue un vrai choix, avec un investissement de la part de la collectivité, qui peut faire débat. C'est un sujet important, qui a un effet de levier sur les îlots dégradés avec des études préalables, avec des outils de l'ANAH sur la RHI ou le THIRORI et avec des travaux qui sont rendus obligatoires par le biais de DUP. Sur Pau, des propriétaires conservaient en effet des biens, qui n'étaient pas mis sur le marché, avaient besoin d'être reconfigurés (travaux) et contribuaient à la

vacance. Le concessionnaire assure une veille sur les DIA pour approcher les futurs propriétaires et investisseurs, pour les conseiller sur les moyens de regagner de la clarté et de la qualité, des terrasses, de réunir des petits appartements en logement plus grands, etc.

- De 2010 à 2020, la 1ère concession a permis de faire des études préalables, de mener des acquisitions et donc d'avoir des projets prêts pour solliciter des financements « Action Coeur de ville » tant au niveau de l'ANAH que d'Action Logement, de la Banque des Territoires que de l'Etat (notamment pour la partie aménagement d'espaces publics). En centre-ville, il s'agit de petites opérations ; le traité de concession mobilise 4-5 personnes, le pilotage de l'OPAH-RU multisites 2 personnes et la maison de l'habitat qui conseillent les propriétaires dans leurs projets de rénovation ou la réhabilitation de leurs façades. Sur certaines opérations, la collectivité mobilise le montage en OFS. Les déficits restent élevés sur les îlots dégradés, donc la collectivité a demandé le soutien du Fonds de recyclage des friches. La poursuite du programme Action Coeur de Ville au-delà de 2022, permettrait de poursuivre le travail entrepris, traiter de nouveaux îlots qui ont été identifiés dans le cadre de la nouvelle concession d'aménagement.
- En amont, l'ANCT et le programme « Action cœur de ville » a permis de formaliser certaines actions, de partager un diagnostic au-delà des services en interne et d'inscrire résolument les actions dans des approches transversales associant mobilité, habitat, aménagement, équipements. L'accompagnement de la Banque des Territoires permet d'expérimenter certaines choses tout en fixant un calendrier (5 ans) pour les réaliser et en mesurer les effets.

Drome Aménagement Habitat :

La requalification de l'îlot à St Vallier draine des financements par le levier d'une opération de déficit foncier. Le projet n'a pas défini de périmètre d'ORT à ce jour. Les gestionnaires de patrimoine, qui sont les interlocuteurs pour la défiscalisation, sont intéressés par une faisabilité assez simple : l'aménageur comme interlocuteur simple, un état de division foncière d'un immeuble à jour par un géomètre, un permis de construire accepté purgé, etc.. Il est nécessaire que l'aménageur dans cette réhabilitation prouve que toute la difficulté amont est prise en charge avant l'opération de création de logements, y compris le conventionnement ANAH en amont de la cession en validant le financement pour le propriétaire privé. L'aménageur, maître d'ouvrage de la requalification de l'immeuble, enlève la difficulté par rapport à une opération de construction neuve classique sur une parcelle disponible, pour un gestionnaire de patrimoine.

A Romans sur Isère, le périmètre d'ORT est défini et l'intervention porte sur les quartiers anciens dégradés.

- La commune de Romans sur Isère veut donner à voir la requalification de son centre en effectuant un travail de façade à façade. Elle veut mettre en avant l'ambiance de la ville qui évolue. Sur les investisseurs, cette action d'ensemble aura peut-être un effet de levier. Le point d'entrée de DAF est « comment agir » sur des îlots pour lesquels les investisseurs auront une perspective d'amélioration d'ensemble.
- La défiscalisation Denormandie est un dispositif récent qui est complexe à mobiliser pour les îlots très dégradés. Pour en bénéficier, la transformation ne doit pas dépasser 50 %, porter uniquement sur certains corps d'état pour bénéficier de la TVA réduite. Or, sur les immeubles très dégradés, une reprise des fondations peut être incontournable. De plus, il y a tout un lexique fiscal à maîtriser. En conséquence, un particulier est incapable de le réaliser seul. Pour le déficit foncier, il faut laisser à charge le 2nd œuvre. Le risque sur ces opérations est une requalification fiscale en programme neuf. Dans ce cas, la TVA à 20 % s'applique ; ceci représente 15 % d'augmentation du coût total du projet.
- A la fois, le Denormandie présente un intérêt en apportant des soutiens et ce financement dédié à l'ancien est assez novateur par rapport aux défiscalisations qui étaient offertes avant. Néanmoins, il a un certain nombre de limites. Il ne faut pas toucher à la limite fiscale pour que l'opération reste 'fiscalement' de la réhabilitation. Il faut déclencher la défiscalisation pour que les investisseurs restent privés.

- C'est un circuit financier mobilisant les investisseurs particuliers qui ne passe plus par la banque. Les rendements locatifs sont de l'ordre de 3 %-3,5 %.
- La qualité doit maintenant se concrétiser et Drôme Aménagement Habitat propose des labellisations NF Habitat rénovation pour proposer à ce que des investisseurs souhaitent.

L'ANCT met en avant la diversification des interventions d'un même acteur, une hybridation des rôles. En particulier, les communes et intercommunalités ont mené des OPAH, suivant une logique immobilière et elles élargissent aujourd'hui leur approche dans une logique ensemblière d'aménagement. A Douai, par exemple, l'engagement de l'EPF sur un îlot face à un projet porté par la collectivité a eu un rôle déclencheur sur ce projet.

Foncière Bellevilles.

Un acteur alternatif comme Bellevilles permet d'investir des moyens dans des territoires non tendus, où les besoins en logements ne sont pas tous couverts, et la mobilisation citoyenne présente.

L'objectif est aussi de louer « le moins cher possible » avec un double impact positif : permettre aux habitants de gagner en pouvoir d'achat et créer de l'emploi grâce à la conception et réalisation du projet. Ainsi la priorité est donnée à la vocation et finalité du projet plutôt qu'au bilan économique de l'opération.

La Foncière ne rencontre pas de difficultés à trouver des financements : apports en fonds propres par des investisseurs particuliers, prêts bancaires (dont prêts de Renouveau Urbain de la Caisse des dépôts). En revanche, l'obligation de garantie des emprunts constitue un frein dans le montage économique du projet, même si les collectivités locales accordent souvent leur garantie.

La Banque des territoires sur les foncières

Dans le cadre du programme PVD, la Banque des Territoires propose un soutien à l'ingénierie à hauteur de 10 M€ sous forme de financement direct d'études des collectivités ou de mise à disposition de marchés à bon de commande de la Banque des Territoires. Des études stratégiques sont financées et aussi des études techniques, par exemple sur le devenir d'un bâtiment.

300 M€ de fonds propres d'investissement sont ciblés sur le programme Petites Villes de Demain. Concernant la « thèse d'investissement » de la Banque des Territoires, le « TRI » (taux de retour sur investissement) a été revu à la baisse pour les territoires qui sont engagés dans une démarche de redynamisation. De plus, des prêts sont accordés pour accompagner l'achat d'actifs (PRU, Coeurs de ville) avec l'obligation de garantie (conforme à la législation) à 50 % par des acteurs publics et à 50 % par d'autres.

Un fonds de redynamisation de l'État suivant un règlement préétabli est structuré en Foncières.

Débat n°2. Dans le prolongement précédent, on évoque souvent la concurrence des constructions moins coûteuse en 1ère couronne, dans des villes qui sont la ville du quart d'heure, Que pensez-vous des péréquations financières entre opérations, comme un levier possible de requalification des centres-villes ?

Une autre manière de l'aborder est l'arrivée de nouveaux aménageurs qui souhaitent élargir leur secteur d'intervention au-delà des métropoles et des marchés tendus. Quels changements dans les modes de travail des aménageurs ?

Drôme aménagement habitat (DAH) : la concurrence, l'importance de la montée en gamme et des logements de qualité

- En territoire détendu, il existe une concurrence du centre ancien avec les 1ères et 2° couronnes. Peu à peu, cet écart se resserre. DAH sécurise la commercialisation des immeubles réhabilités en s'orientant vers des produits de très grande qualité.

- Avant le propriétaire investisseur menait des travaux sur l'intérieur de l'appartement.
- Dans la réalisation d'une réhabilitation lourde d'un immeuble, la copropriété devient l'acteur clé et le financeur mis en avant.
- Dans son approche des îlots, DAH assure une gestion d'ensemble : façade, curage, rentrée de la lumière afin de changer l'image du quartier.
- Pour produire pleinement ses effets, l'un des enjeux est que la collectivité intervienne en parallèle sur les espaces publics, y consacrant des moyens, pour que l'action à l'échelle des copropriétés apporte une revalorisation d'ensemble d'une rue ou d'un îlot. C'est également un levier de sécurisation de la commercialisation aux investisseurs-bailleurs privés.

Il est nécessaire d'avoir des opérateurs capables de développer des opérations dans des zones à fort potentiel et déficitaires ou bien de proposer des réponses collectives entre opérateurs.

Les ZAC multisites (cf exemple de Vichy) sont une solution à envisager.

Communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées : Sur l'évolution des aménageurs habituellement positionnés sur les extensions urbaines, le PLH prévoit autant de logements en construction neuve qu'en réhabilitation. Un opérateur qui aura repéré un terrain en périphérie pourra être orienté vers le secteur du centre-ville pour favoriser la sobriété foncière affichée dans le PLU-i.

La péréquation est un principe appliqué à plusieurs échelles : à l'intérieur du projet, entre les projets, entre les fonctions (logements/activités). L'objectif est de créer des projets sur mesure, de favoriser la mixité fonctionnelle.

Banque des Territoires : La péréquation des opérations entre la périphérie et le centre n'est pas une solution dans les territoires touchés par un manque d'attractivité globale. En revanche la péréquation est un principe à appliquer pour les Foncières qui ne peuvent pas se concentrer que sur les opérations à risque. Une des conditions de réussite de l'aménagement de ces territoires est de repartir de la réponse aux besoins : la vacance commerciale est parfois liée à une sur-offre, la dé-densification par la renaturation peut aussi être envisagée.

Débat n°3. Face aux attentes des collectivités vis-à-vis de la chaîne de l'aménagement, quelles sont les conditions d'interventions des acteurs en centres-villes ou centres-bourgs de villes moyennes ? Quels freins resteraient à lever ?

Communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées : Manque d'opérateurs sur certains segments. **En habitat**, la stratégie d'accueil de population de Pau demande de continuer à diversifier les produits. En particulier, les ménages de 30-50 ans, regroupant les familles sont de moins en moins nombreux. Il serait donc nécessaire de produire des grands logements à Pau. Mais les promoteurs sont peu nombreux (présents en tertiaire). Les bailleurs se positionnent davantage. Les leviers d'action de la ville : le bon partenariat (cf Banque des Territoires, Action logement, ANAH...), la participation financière de la commune au déficit de l'opération concédée et la garantie financière de la collectivité.

Drome aménagement habitat. Les principaux freins sont :

- **1^{er} frein** : l'absence d'aides pour la requalification de logement des propriétaires-occupants : tous les dispositifs permettent de chercher des investisseurs pour louer, propriétaires bailleurs mais pas propriétaires occupants. Ces investissements à 100 % dans l'immeuble sont un frein à la vie collective et animée qui sont les principaux attraits de ces quartiers anciens.
- C'est aussi un problème de diversification du marché du logement en centre-ville. La dynamique de création de « volume capable » par des réhabilitations lourdes, voire des démolitions à l'échelle de l'îlot, et l'aménagement de plateaux à découper en logement est construit selon un modèle de défiscalisation qui ne peut pas bénéficier aux propriétaires occupants. Cette offre de logements positionnée sur le locatif n'est pas une alternative sur le marché de l'accession à la propriété. Par conséquent, les CCMistes continuent d'avoir la quasi-exclusivité du marché de l'accession à la propriété pour les villes moyennes et les petites villes.
- **2^e frein**. Les circuits de commercialisation des logements en centre ancien sont moins grand public que les CCMistes très présents sur les salons de l'habitat. L'offre de centres anciens ne s'insère pas dans le circuit commercial classique. Aujourd'hui sont des niches. Pour toucher un public plus large, il faudrait faire évoluer la commercialisation et les intermédiaires financiers.
- **3^e frein**. Les rez-de-chaussée commerciaux restent difficiles à vendre et à maintenir occupés. A Romans sur Isère, DAH a 10 locaux en rez-de-chaussée, tous sont vides. L'objectif est de conventionner avec une foncière de développement local pour leur retrouver un usage : soit les affecter à l'usage des habitants de l'immeuble (local vélo, local poubelle, salle commune, etc.), soit les affecter à des actions non marchandes. Leur valorisation sera très faible, voir nulle. Les promoteurs continuent à produire des rez-de-chaussée commerciaux car le PLU les y oblige, mais ces cellules sont laissées totalement ouvertes. Aucun effort de commercialisation du rez-de-chaussée n'est engagé. Des conversions interviennent à moyen terme mais l'ambiance urbaine en pâtit.

Pour en savoir plus...

ANCT, 2021, Bilan à mi-parcours du programme national Action Coeur de Ville, <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/action-coeur-de-ville-premier-bilan-mi-parcours-du-programme-trois-ans-apres-son-lancement>

Programme national Petites Villes de Demain,

- ANCT, <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/petites-ville-de-demain-45>
- L'accompagnement du Cerema, <https://www.cerema.fr/fr/actualites/programme-petites-ville-de-demain-seminaire-hauts-france>

Le guide de la reconquête des îlots anciens dégradés : http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-09/guide_reconquete_des_ilots_anciens_degrades_0.pdf

Le Centre de ressources de réhabilitation du bâti ancien (CREBA), <http://www.rehabilitation-bati-ancien.fr/fr>

La vente d'immeuble à rénover (VIR), Site Outils de l'Aménagement DHUP-Cerema, <http://outil2amenagement.cerema.fr/la-vente-d-immeuble-a-renover-vir-r728.html>

Les fiches thématiques sur la Revitalisation des Centres Bourgs (paysage, espaces publics et habitat) : <https://www.cerema.fr/fr/actualites/revitaliser-centres-bourgs-fiches-du-cerema-appuyer>



Les programmes, diaporamas, actes ou comptes-rendus des journées sont disponibles en téléchargement sur : <http://www.reseanationalamenageurs.logement.gouv.fr/>

Contact : reseanationalamenageurs.ad.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr