

RNA du 21 novembre 2017

« Aménager les villes moyennes, au coeur de la cohésion des territoires »

Compte-rendu de la matinée plénière

Diagnostic et enjeux des villes moyennes, par le commissariat général à l'égalité des territoires

Il y a 3 ans le Commissariat Général à l'Egalité des Territoires a lancé une étude sur les villes moyennes, partant d'un constat suivant : la France vivait un phénomène de métropolisation accéléré avec le développement d'une politique ciblée sur les territoires ruraux. La strate « Villes Moyennes » reste alors un impensé et bénéficie de peu de dispositif pour soutenir ces territoires.

L'étude menée par le CGET sur les villes moyennes sera publiée en fin d'année 2017. Cependant cette étude a permis de mieux discerner ces villes, de comprendre leur fonctionnement et leurs dynamiques territoriales. Il faut retenir de l'intervention du CGET plusieurs éléments utiles pour mieux comprendre les présentations suivantes.

Il est difficile de réduire les villes moyennes à une seule catégorie. Le critère « population » de l'aire urbaine au sens de l'INSEE reste le critère principal retenu pour définir de manière basique ces villes. Cependant les réalités en termes de fonctionnement, de développement, de problématiques urbaines sont plurielles. En comparaison aux autres pays européens, la France se distingue par son réseau de villes moyennes qui résiste à la métropolisation en proposant, à l'échelle de ces agglomérations, une offre d'emplois, de services et de logements appropriés. Ces villes bénéficient d'un patrimoine architectural remarquable, le plus souvent protégé au titre des monuments historiques. Au cœur des réseaux de transports secondaires (ferroviaires et aéroports), ces villes offrent des opportunités et un cadre de vie alternatif aux métropoles. Une trentaine de villes, souvent parmi les plus éloignées du système urbain et donc isolées, connaît cependant de grosses difficultés. Dans une grande majorité de ces villes se trouve au moins un quartier prioritaire de la ville, héritage de la politique des ZUP des années 1970. C'est un sujet en soi que les villes moyennes doivent traiter en même temps qu'elles sont confrontées à la décroissance de leur centre-ville.

A l'été 2017, le gouvernement a annoncé un plan Villes Moyennes pour 2018. Depuis 1973, l'État n'avait pas mis en place de politique spécifique. Ce plan Villes Moyennes renforce l'opération « centre-ville de demain » lancée il y a 2 ans par la Caisse des Dépôts. Ce plan vient compléter les dispositifs contractuels et territoriaux mis en place par l'État depuis de nombreuses années. Les objectifs sont de renforcer le réseau des villes moyennes en leur donnant davantage d'attractivité, permettant également de faire levier sur les territoires environnants.

Le CGET insiste sur les trois pré-requis nécessaires pour contractualiser avec l'État à travers ce plan :

- l'existence au préalable d'un projet de territoire qui impose aux acteurs locaux « de se prendre en charge »,
- une maîtrise d'ouvrage structurée avec un chef de projet à temps plein et une équipe-projet dédiée et clairement identifiée,
- un portage politique de la démarche au niveau du maire de la ville moyenne.

Première table ronde : Quelle gouvernance et quelle ingénierie pour l'émergence de projets d'aménagement urbain en villes moyennes ?

Les rapports ville-centre et agglomérations paraissent difficiles dans les villes moyennes avec la plupart du temps un déclin de ces villes-centres tant en termes d'habitat que de commerces et de services au profit de leurs périphéries. Les projets d'aménagement avec une pensée globale du développement territorial semblent peiner à se développer dans ces territoires. Pour autant la récente réforme des intercommunalités a largement impacté ces territoires en conférant aux villes moyennes un rôle moteur pour l'attractivité de leur territoire.

Cette première table ronde vise ainsi à répondre à plusieurs questions autour de la gouvernance et de la structuration d'une maîtrise d'ouvrage urbaine. Comment les collectivités s'organisent, quelles stratégies et quels outils mobilisent-elles pour faire émerger et réaliser leurs projets urbains ? Quels sont les acteurs en capacité de les accompagner ? Autour de projets concrets, quelle ingénierie a été nécessaire, quels apports et articulations entre acteurs ?

Animatrice de la table ronde : Anne Fraisse, Directrice de projet, Parc des Expositions, Europolia

Interventions de :

- **la ville de Saint-Brieuc et l'agglomération Saint-Brieuc Armor**, Jean Ouachée, directeur général des services, et Fiona Thomas, chargée de projets urbains à l'ADEUPA ;
- **la communauté d'agglomération du Grand Châtellerauld**, Thierry Fevre, directeur général adjoint du développement local et de l'aménagement ;
- **l'établissement public foncier de Normandie**, Gilles Gal, directeur général de l'EPF de Normandie ;
- **la SEM TERACTEM (Haute-Savoie)**, André Barbon, directeur ;
- **la caisse des dépôts et consignations**, Michel-François Delannoy, coordonnateur du dispositif Centres-Villes de Demain.

Saint-Brieuc

Saint Brieuc est une ville costarmoricaine de 45 000 habitants dans une aire urbaine de 60 000 habitants, située en bord de mer à distance quasi égale de Brest et de Rennes. L'élargissement récent de l'agglomération a permis d'intégrer au sein du même EPCI la partie urbaine et la partie littorale de l'aire urbaine. Les services de la ville et de l'agglomération ont été mutualisés et les collectivités ont contractualisé avec l'agence d'urbanisme de Brest pour renforcer ses compétences dans le domaine de l'aménagement.

Depuis 2008, la ville s'est engagée dans des projets majeurs, profitant de l'arrivée de la ligne TGV (ouverture en juillet 2017). Il s'agit d'implanter de transformer la gare en pôle multimodal mais surtout de redynamiser les quartiers environnants, en intégrant les fonciers de la SERNAM et en recréant les liens que la gare avait coupé. Ceci a conduit à développer une approche stratégique à l'échelle de la ville pour identifier au sein du centre-ville les îlots nécessitant une requalification. En parallèle, des réflexions portant sur l'habitat et l'offre de logements en centre-ville ainsi que sur les activités commerciales, artisanales et tertiaires ont donné un cadre d'actions aux élus locaux. L'objectif est de conforter le centre-ville, de lui redonner une attractivité avec notamment le maintien des services publics au cœur de la ville.

Le choix de la ville puis partagé par l'agglomération se porta sur une **démarche de plan-guide, sorte de schéma directeur qui définit les lignes directrices du projet sans pour autant s'enfermer dans une programmation rigide et des procédures**. Une cartographie du renouvellement urbain a identifié les ingénieries publiques sur lesquelles la collectivité pouvait s'appuyer. L'ensemble de ces éléments contribue à la stratégie globale des collectivités.

À retenir

- l'aménagement est porté en régie, pas d'aménageur sur le territoire ;
- **la mise en place d'un « cluster » d'ingénierie** rassemblant les principaux acteurs publics (une **mutualisation** des services ville et agglomération, une contractualisation avec l'agence d'urbanisme de

Brest, l'implication de la DDTM 22, de l'EPF Bretagne, du CAUE et de la CDC) avec un fonctionnement établi en mode projet, identifiant une équipe-projet dédiée. Ceci a contribué à renouveler les processus de projet, à intégrer au sein de la collectivité des ingénieries jusqu'alors externalisées et surtout à généraliser la culture de l'opérationnel au sein du cluster.

- **une stratégie « attrape-tout »** : toutes ressources sont utilisées (participation à « Atelier des territoires » et à Europan ville adaptable par exemple)
- **une maîtrise des coûts pour prioriser les investissements et se donner de la visibilité sur les dépenses de fonctionnement**, évitant ainsi aux collectivités de s'endetter de manière trop forte. Ces critères sont essentiels pour planifier dans le temps les rythmes des différents projets.
- **un plan-guide pour fixer les grands objectifs et les orientations des projets, sans avoir une programmation précise**. Celle-ci se construit avec les opérateurs, dès lors qu'ils se montrent prêts à investir sur le territoire. Face au peu d'investisseurs, la collectivité se doit être agile sans pour autant renier à son projet. **Le recours à l'AMI ou l'Appel à projet se développe, y compris avec les opérateurs privés, sur des fonciers non complexes.**
- **une stratégie foncière qui repose non pas sur une acquisition systématique des fonciers nécessaires aux projets mais sur une négociation avec les plus grands propriétaires fonciers**, notamment pour le quartier gare.

Châtelleraut

La ville de Châtelleraut (33 000 habitants) et son agglomération présentent les caractéristiques majeures décrites par le CGET :

- un centre-ville ancien avec un patrimoine protégé qui perd de ses habitants et de son attractivité, avec notamment une imposante manufacture d'armes en centre-ville qui a fermé en 1968,
- une périphérie qui se développe avec une offre commerciale et résidentielle en concurrence avec le centre-ville
- un manque d'ingénierie (pas d'agence d'urbanisme, un CAUE qui aujourd'hui est en cours de montage)
- une ville située entre le Poitou et la Touraine, à 40 minutes de Poitiers et 50 minutes de Tours avec pour conséquence un phénomène d'évasion vers ces villes plus attractives et mieux desservies par les réseaux de transports nationaux (lignes TGV notamment).

En 2004, la ville a passé une convention publique d'aménagement à la SEM départementale (SEP) pour envisager de manière globale la requalification du centre-ville, sur des actions à la fois commerciales (rénovation des Halles pour créer une locomotive commerciale), servicielles (pôle médiathèque) et résidentielles (actions de dentelle à envisager sur l'habitat). En parallèle, de manière classique, une OPAH RU ainsi qu'une ORI ont été déployées sur ce secteur, avec une délégation confiée à la SEP. La ville doit également gérer deux quartiers politiques de la ville en lien avec les bailleurs sociaux. L'économie de ces projets reste toujours délicate et repose sur des investissements publics importants (foncier cédé à titre gratuit). Au début des années 2000, la ville a procédé à une remise à plat de l'ensemble des dispositifs en déployant une équipe-projet dédiée sur l'ensemble des projets, à l'image du mode projet développé dans les quartiers ANRU et redéfinissant les conditions d'intervention de la SEM départementale.

À retenir

- **le transfert de méthodologie et de structuration de la maîtrise d'ouvrage urbaine, entre les quartiers « politique de la ville » pour lesquels le mode-projet fut expérimenté autour d'une équipe**

resserrée et mutualisée « ville et agglomération » vers les quartiers centraux.

- **l'aménagement est porté en régie ; la critique faite à l'égard des « supers conventions publiques d'aménagement »** issues des années 1990, dès lors qu'il s'agit de réaliser un travail de dentelle en particulier sur le bâti ancien (secteur ORI). Il faut pouvoir mobiliser ces acteurs à bon escient en complémentarité aux actions des collectivités et être en capacité de piloter l'action de la SEM. C'est un partenaire ami aussi un outil au service des collectivités.

- **des recrutements en interne sur des compétences ciblées et pointues, en adéquation avec les besoins**, notamment en termes d'immobiliers résidentiels et d'animation commerciale. Ceci permet de renforcer l'ingénierie des collectivités avec une ouverture à de nouveaux profils (deux personnes recrutées avaient notamment un parcours professionnel, issus du privé, axés sur l'intervention sur l'habitat privé et sur l'action commerciale).

EPF Normandie

L'Etablissement Public Foncier de Normandie intervient à l'échelle de la nouvelle région Normandie, et ce, bien avant la fusion des Basse et Haute Normandie. Ce territoire est couvert par de nombreuses villes moyennes et dispose de peu de métropoles. De fait, la revitalisation de ces villes moyennes est un sujet régional avec des financements dédiés de la part de la région.

Les interventions de l'EPF sur ces villes restent classiques avec un panel large et varié permettant de couvrir la disparité des situations : portages fonciers, études de dépollution, portages relais sur des OPAH RU en lien avec une SEM...L'EPF est régulièrement sur des actions de requalification de friches, de renouvellement urbain voire sur des actions de reconstruction. Depuis la réforme territoriale, **les agglomérations de villes moyennes structurent leur ingénierie et il devient plus facile de travailler avec ces territoires qui savent comment mobiliser de manière efficace un EPF.**

Deux exemples illustrent la capacité d'intervention de l'EPF :

- A Dieppe, ville au passé industriel portuaire important, l'EPF est au côté de la ville puis de l'agglomération pour les accompagner dans la requalification des espaces portuaires désaffectés. **L'EPF intervient en amont de la SEM en portant le foncier et en réalisant les études de dépollution.** Suite à un retournement du marché immobilier, l'EPF a été en capacité d'allonger ses durées de portage pour permettre à la SEM et aux collectivités de redéfinir leur projet et de pouvoir négocier avec de nouveaux opérateurs.

- A Flers, l'EPF intervient plus en amont pour accompagner la collectivité à l'élaboration de sa stratégie foncière et sa stratégie territoriale suite à la crise du secteur automobile qui laisse de profondes traces dans le tissu urbain. **Sur ce territoire, il n'y a pas de SEM, l'EPF reste présent auprès de la collectivité jusqu'à la commercialisation des lots, en réalisant le proto-aménagement.** Une réflexion est également lancée à l'échelle de l'agglomération et de son réseau de bourgs ruraux.

À retenir

- Les dynamiques de marché en Normandie restent faibles avec une concurrence entre territoires bien réelle. Il est donc important, dès l'amont des projets d'avoir une réflexion sur l'économie des projets, leur phasage et leur inscription dans les concurrences territoriales. **L'EPF peut apporter utilement sa vision globale, aider à mieux coordonner les projets entre eux et accompagner les villes moyennes dans le dialogue avec leurs réseaux de villes moyennes et de petites villes.**

- La mise en place dans le cadre de leur PPI un dispositif permettant de **cofinancer des études de programmation sur les fonciers portés par l'EPF, avec un tiers pris en charge par l'EPF, un tiers par**

la région et enfin un tiers par les collectivités bénéficiaires.

- Dans le cadre de leur PPI, une **intervention ciblée** sur les quartiers-gare qui représentent un enjeu majeur de développement des centralités des villes moyennes. Cependant, il faut au **préalable une gouvernance claire** avec une bonne mobilisation des acteurs du ferroviaire, ces derniers n'étant pas toujours disposés à coopérer.

- Au-delà du manque d'acteurs, **la difficulté est de structurer les projets : dans des marchés détendus et avec des surcoûts liés aux bâtis existants à reprendre, un réalisme sur les capacités économiques est nécessaire ; il y a besoin de phaser, prioriser, apporter des réponses transitoires.**

Teractem, SEM départementale de la Haute-Savoie

Teractem est la SEM départementale de la Haute-Savoie ayant des compétences en aménagement et en promotion immobilière. La Haute-Savoie compte quelques villes moyennes, qui peuvent être considérées comme des petites villes. Par rapport aux situations précédemment présentées, la Haute-Savoie est un département qui jouit d'une forte attractivité avec des territoires généralement en pleine croissance, sans problème économique majeur. Néanmoins, certaines villes connaissent un déclin, comme Cluses au cœur de la vallée de l'Arve.

Cluses, ville industrielle et capitale du décolletage souffre d'un déficit d'image avec une perte d'emplois et d'habitants. Durant 10 ans, la défaillance d'un promoteur sur un projet en plein centre-ville, a laissé une friche, un trou béant. Après moult tractations pour récupérer le foncier à un prix raisonnable, Teractem est intervenu auprès de la ville pour relancer ce projet immobilier avec des parkings, des commerces en RDC et des logements en accession libre. Faute d'attractivité, il est en effet difficile de développer de la promotion immobilière en libre sur Cluses. Pour cela Teractem s'est associé avec un opérateur local permettant de retravailler le produit immobilier original tout en renouvelant l'image du centre-ville. En parallèle Teractem s'est également investi sur l'un des deux quartiers politique de la ville en faisant valoir sa compétence aménageur.

Depuis une quinzaine d'année, le département de Haute-Savoie a mis en place un système de « droit de tirage » pour les (petites) collectivités en matière d'ingénierie. Sous réserve de certaines conditions d'éligibilité des communes, celles-ci peuvent bénéficier de 0,5 jusqu'à 10 jours d'ingénierie financée par le conseil départemental, selon leurs besoins. Il peut s'agir de monter des réunions de sensibilisation auprès des élus à des études de pré-programmation sinon capacitaires en amont d'un projet. Plusieurs thèmes sont régulièrement traités par la SEM : les logements sociaux, les logements saisonniers, les aires des gens du voyage. Initialement le dispositif était réservé aux communes de moins de 2 000 habitants. Cependant d'autres communes, comme Thonon-les-Bains ont pu en bénéficier, notamment pour analyser l'opérationnalité des OAP mis en place dans son PLU. Cela révèle surtout l'insuffisance des moyens dans ces domaines investis par les communes, sachant que dans le département de la Haute-Savoie l'aménagement et l'urbanisme sont des sujets le plus souvent communaux et non intercommunaux. Ceci constitue d'ailleurs un frein à la structuration d'une ingénierie forte.

À retenir

- **Des interventions multi-facettes allant de l'accompagnement amont** (stratégie foncière, stratégie pré-opérationnelle) **auprès des collectivités à une mobilisation très opérationnelle** « en pompier » pour aider à la sortie d'un projet d'aménagement comme un projet immobilier bloqué en plein centre. Des compétences variées : juridiques, réseau de partenaires dont promoteurs de confiance, définition de projets, pilote ensemblier...

- **La mise en place par le département d'un « cluster » d'ingénierie rassemblant notamment le CAUE, le PACT-ARIM et la SEM, qui intervient de manière gratuite mais sous condition auprès des communes** pour des actions d'acculturation à l'aménagement jusqu'à un appui à la décision. Ce cluster

est à différencier du GIE mise en place avec les SEM des départements voisins pour mutualiser des compétences particulières.

Caisse des Dépôts et Consignations

En mars 2016, la CDC a lancé son dispositif « centre ville de demain » s'adressant aux villes moyennes s'engageant dans un projet majeur de requalification de leur centre-ville. Il s'agit d'une convention pluriannuelle visant à accompagner un projet et un plan d'actions opérationnel. Il est nécessaire que le projet soit territorialisé avec comme pré-requis incontournable un double portage politique par la ville-centre et l'intercommunalité. En effet, il est contre-productif de financer des actions lourdes en centre-ville si aucune réflexion à l'échelle de l'agglomération n'est menée pour éviter des offres concurrentielles entre centre et périphéries. A ce jour 91 agglomérations et villes moyennes sont engagées dans la démarche dont une quinzaine a suffisamment avancé dans leur réflexion pour signer une convention avec la CDC.

L'accompagnement de la CDC au titre de ce programme est multiple, reflétant les domaines d'intervention classiques de l'établissement :

- un appui en termes d'ingénierie avec un financement de certaines études pouvant atteindre une prise en charge totale via des marchés à bons de commande. Par exemple, sur Châtellerauld, la CDC a financé le travail de précision du parcours marchand, préalable à la programmation commerciale. Il peut également s'agir d'études ayant vocation à expertiser les montages, souvent complexes des opérations voire d'accompagner les collectivités pour concevoir ces montages.
- la mise en place de prêt CDC sur des projets publics.
- une implication en tant que co-investisseur, à la condition d'avoir également des investisseurs privés sur des actions concrètes (cinéma, hôtel d'entreprises en centre-ville, réorganisation d'un bâtiment public porté autrement qu'en régie, etc.). La CDC analyse à ce titre la solidité du financement du projet, apportant une garantie technique supplémentaire.

Des premiers plans d'action mis en œuvre, il en ressort les éléments saillants suivants :

- **la nécessité du diagnostic posé à la bonne échelle avec une lucidité** à avoir de la part des territoires sur les enjeux et l'organisation de leur espace.
- **un projet sur-mesure vis-à-vis du territoire**
- **un travail en cohérence avec une différenciation de l'offre entre le centre-ville et les périphéries**
- **l'action foncière demeure un élément fondamental aussi bien au niveau stratégie qu'au niveau opérationnel.** Ces deux volets sont insuffisamment articulés entre eux.
- **un principe de péréquation et de solidarité entre la ville centre et les villes périphériques**
- **une implication nécessaire des acteurs privés**, pas uniquement les acteurs économiques mais également tous ceux qui contribuent au développement territorial
- **l'habitat reste un élément central, au cœur des projets**, qui nécessite une approche fine. La question d'un assouplissement des normes reste d'actualité afin de réduire les surcoûts engendrés par le contexte « espaces protégés » des centres des villes moyennes.
- enfin, l'accès à l'innovation reste un sujet majeur à traiter. Les villes moyennes sont souvent tenues à l'écart de ces innovations.

À retenir

- La CDC souhaite s'impliquer davantage auprès des villes moyennes. Au-delà des modalités d'interventions classiques, la Caisse propose un accompagnement des villes moyennes dans l'innovation qu'il s'agisse d'innovations techniques dans le domaine de la mobilité notamment ou d'innovations organisationnelles, en particulier au niveau du commerce. La CDC souhaite également faire évoluer son positionnement vers un rôle davantage d'investisseurs afin d'avoir un réel effet levier sur les investisseurs privés tout en apportant de la méthode pour évaluer les projets (critères de rentabilité, de pré-commercialisation, évaluation des risques). Enfin, parmi les offres de prêt la Caisse a proposé au Ministère des Finances la possibilité d'avoir des prêts spécifiques à des conditions très avantageuses. L'arbitrage n'est pas encore rendu.

Le débat a porté sur l'ensemble des présentations inclus l'introduction du CGET. Le critère « population » considéré par l'INSEE pour définir une ville moyenne fait débat mais ne pourrait être résolu dans une conférence du Réseau National des Aménageurs. Le CGET reste conscient des limites de ce critère, mais il permet d'activer différents types de contrat.

Le développement du très haut débit et sa couverture territoriale imparfaite ont été pointés comme absents des réflexions du CGET et de la première table ronde. Si les réseaux numériques performants sont une condition nécessaire pour aider les territoires à (re)développer leur économie, ils ne sont pas pour autant suffisants. Par ailleurs, les discussions sont complexes avec les opérateurs. Le groupe de travail n°3 creuse cette question en séance de l'après-midi.

Enfin, l'habitat et la production des logements à coûts raisonnables restent une question centrale pour ces villes où les marchés immobiliers restent très bas. La loi logement qui vise à supprimer de nombreux dispositifs d'aides sur ces territoires risque d'amplifier les problèmes et d'accélérer la construction en périphérie de maisons individuelles au détriment de la réhabilitation / reconstruction de logements en secteurs centraux.

Deuxième table ronde : Une nécessaire transversalité d'interventions par les aménageurs, quels leviers pour la réussite des projets et quelles difficultés ?

Quels sont les leviers de réussite et les difficultés d'intervenir sur ces territoires, pouvant pour certains cumuler une variété de difficultés ? La transversalité des actions à mener nécessite-t-elle des compétences spécifiques ? Comment agir en marché détendu ? Une série de témoignages d'aménageurs, autour de leurs projets en cours, permettra d'aborder la variété des actions de redynamisation de villes moyennes (requalification de l'habitat et attractivité démographique, espaces publics et revitalisation commerciale, développement économique...) et le mode d'action des aménageurs sur ces projets.

Animateur de la table ronde : Jean Badaroux, Directeur général de la SEM Territoires Rennes

Interventions de :

- **l'OPAC36 (Indre)**, Richard Pez, directeur du développement ;
- **l'agence d'urbanisme de Saint-Omer**, Christophe Molin, directeur de l'agence et **la société de promotion immobilière David & Martin**, Damien Maerten, directeur ;
- **la SEM de Boulogne sur Mer**, Etienne Cabaret, directeur de la SPL ATB et de la SEM Urbaviléo ;
- **la SEM Territoires**, Laure Reygnier, chargée de projet Cahors (retours d'expériences Brives, Tulle, Cahors)
- **la Compagnie Immobilière de restauration**, Jean Baritou, directeur général adjoint et Bertrand Perret, avocat honoraire.

OPAC 36

L'OPAC 36 est le premier bailleur du département de l'Indre et le cinquième de la région centre. Il gère un parc de 9 500 logements individuels et collectifs répartis sur 130 communes ainsi que des foyers, des bureaux et des commerces. L'OPAC a ainsi des compétences dans de nombreux domaines en allant de l'aménagement urbain à la gestion de locaux qu'il construit. La suite de l'intervention porte sur un projet précis illustrant la manière dont l'OPAC travaille avec les villes moyennes sur des sites sensibles.

Le quartier des « 100 000 chemises » est un ancien site industriel de 1,3 ha, situé en centre-ville. La société initiale, créée en 1876 pour la fabrication de chemises a définitivement fermé ses portes en 2004. Néanmoins, l'OPAC s'est porté acquéreur du site dès 1993 et a loué les locaux à l'usine qui était en activité. Cette opération a permis à la société d'avoir de la trésorerie sans avoir à se délocaliser et pour l'OPAC une réserve foncière importante et stratégique. Depuis 2004, plusieurs projets se sont succédés sans aucune réalisation concrète. Ce n'est qu'en 2012 avec un changement de direction à l'OPAC que le projet a démarré sur la base d'un nouveau montage et d'une programmation renouvelée. Ce temps fut nécessaire pour mûrir le projet, pour intégrer les contraintes nombreuses de réaménagement de ce site, en particulier les contraintes économiques et surtout pour trouver un consensus entre l'OPAC et les élus du territoire. Un travail particulier a été mis en place avec l'ABF pour préserver les éléments architecturaux principaux (façade avant et la maison de maître sont conservées). Aujourd'hui les travaux vont bientôt commencer. Le projet bénéficie d'une programmation riche et diversifiée avec une offre de logements en individuel et collectif au cœur du centre-ville incluant des PLSA, une maison de santé pluridisciplinaire (400m²) associée à un plateau commerçant (300m²).

À retenir

- **La capacité d'un bailleur à pouvoir intervenir sur fonds propres pour porter un foncier stratégique pendant des années**, le temps de trouver un consensus local entre la direction de l'OPAC et les élus sur la réalisation d'un nouveau quartier central. En ce sens, l'OPAC peut prétendre être un véritable partenaire au service d'une collectivité, à la condition que celle-ci puisse également travailler en harmonie avec l'office.

- **Cette capacité est aujourd'hui remise en cause par une évolution du positionnement des bailleurs et des règles qui leur sont imposées.** Hormis le débat actuel sur le financement du logement social qui affecte directement les capacités d'auto-financement et d'investissement d'un bailleur, ils sont désormais soumis à l'obligation de concours architectural pour toute réalisation. Cela risque d'induire des délais complémentaires et s'ajoute à la lourdeur des procédures.

SEM de Boulogne sur Mer et SPL ATB

Boulogne-sur-Mer compte 45 000 habitants dans une agglomération de 120 000 habitants, territoire situé en bord de mer, ancien port maritime d'importance qui a vu sa fréquentation baisser avec l'ouverture du tunnel sous la Manche. De fait, il a fallu s'engager dans un projet long et sensible de réappropriation des espaces portuaires délaissés jouxtant le centre-ville avec un enjeu important pour reconquérir la façade maritime.

Boulogne est trop éloigné des agglomérations de Lille ou d'Amiens pour bénéficier de leur attractivité et pâtit d'une mauvaise image liée à son passé industrialo-portuaire. Un travail de redéfinition de la stratégie de (re)développement urbain a été porté par la ville, l'agence d'urbanisme, le PNR et l'agglomération. Elle a identifié des grands axes en matière d'aménagement, avec une programmation indicative sans pour autant donner d'échéancier dans la réalisation des projets. L'objectif est de travailler uniquement sur les territoires déjà urbanisés avec une mobilisation nécessaire des friches et des zones économiques.

L'axe Liane traite plus particulièrement du secteur portuaire avec de nombreux projets. La SEM et la SPL sont deux outils au service de leur réalisation. Afin de pouvoir accompagner la collectivité sur la durée une rémunération forfaitaire est accordée à chacune des sociétés. Leur mission est de réaliser l'ensemble des études préalables, notamment études

d'impacts et dossier Loi sur l'eau, pour être très réactives au moment où les investisseurs se positionnent sur le territoire. Ainsi il y a quelques années, un projet prévoyait de construire des tours (R+8) sur les anciens quais d'accueil des ferrys. Suite à la crise de 2008, ce projet a été abandonné au profit d'un projet moins ambitieux. La difficulté fut d'attirer à nouveau des investisseurs, ces derniers allant de préférence sur les grandes villes et les métropoles voisines. Ce sont des investisseurs belges et flamands qui se sont d'abord intervenus, pour développer de la promotion immobilière mais également une offre hôtelière.

Le renouveau de l'image de Boulogne-sur-mer passe aussi par une politique des grands équipements avec deux extensions successives de Nausicaa (centre océanologique) en 1998 et 2006 qui entraîne le développement touristique et constitue ainsi une véritable locomotive. Actuellement la commune a lancé un AMI avec le soutien de la CDC pour la réalisation d'un port de Plaisance, poursuivant ainsi le renouvellement d'image de Boulogne.

À retenir

- Face à une dynamique de marché erratique, **le positionnement de la collectivité appuyée par la SEM et la SPL est de saisir toute opportunité foncière et d'accompagner les investisseurs qui se présentent, tout en gardant la même ligne de conduite.** Cette stratégie prend acte dans un schéma de développement. Ensuite, en fonction des opportunités, **le territoire reste agile pour trouver un consensus sur les programmes à réaliser.**
- **Le principe de la ZAC est acté**, ce qui permet de réaliser en amont les études préalables et **d'être prêts lorsque les opérateurs viennent sur le territoire.** En revanche, il faut être patient, notamment entre deux cycles immobiliers. Pour cela, la collectivité rémunère de manière forfaitaire et annuelle sa SEM et sa SPL.
- **La gouvernance et la mutualisation agglomération et ville centre est claire, le portage politique fort.**
- L'EPF est un outil important dans ces projets de reconversion.

Agence d'urbanisme de Saint-Omer et la société de promotion immobilière David & Martin

L'agence d'urbanisme de Saint Omer figure parmi les plus anciennes agences françaises et fut créée en 1974 grâce aux contrats Villes Moyennes. **Travaillant depuis 15 ans à l'échelle du pays, il n'y a pas eu de changement majeur avec la réforme des intercommunalités et la fusion d'une agglomération unique à l'échelle du pays en janvier dernier.** L'agglomération de St Omer se compose ainsi de territoires centraux urbanisés (ville-centre de 15 000 habitants) et d'une frange rurale avec de fortes disparités géographiques (agglomération de 104 000 habitants). **La commune centre perd des habitants chaque année au profit des communes rurales, il en va de même pour les commerces et les services. L'objectif est donc d'inverser la tendance en repensant intégralement la politique d'attractivité du secteur.**

La réponse est double, portant sur les commerces et les services ainsi que le logement :

- **la mise en évidence d'un parcours du « chaland » et d'un parcours du touriste**, depuis le parking relais au pied de la cathédrale et des autres entrées de ville. L'idée est de ramener le « flux » en centre-ville et de le guider. Cela a conduit à revoir la politique de stationnement (1 place physique pour 3 usages selon la temporalité jour de semaine/soirée/week-end) et à proposer des parcours « modes actifs » entre les différents équipements et les services. Cette redistribution temporelle de l'espace permet ainsi d'augmenter la surface d'espaces publics disponibles en piéton en week-end, au moment où la fréquentation est plus importante.

- **mise en place d'un guichet unique pour l'offre résidentielle** qui s'adresse aussi bien à des investisseurs particuliers qu'à des habitants **et pour l'offre commerciale**, qui s'adresse cette fois-ci aux commerçants. **Ces guichets sont situés en centre-ville.**

- **une politique autour de l'histoire, du patrimoine** (théâtre, chapelle, office de tourisme, développement de mécénat)

- **une politique de l'habitat qui met en cohérence l'ensemble des dispositifs d'intervention sur l'habitat en centre-ville** avec la mise en place de plusieurs primes (prime pour les propriétaires de petits logements qui les réunissent pour en faire des logements de taille plus importante, prime pour les primo-accédants), la création d'un secteur sauvegardé dès juin 2016 pour bénéficier du dispositif Malraux, la négociation en cours d'un OPAH-RU avec l'ANAH pour inciter à la réhabilitation spontanée des logements (2,8 million d'euros, 110 logements ciblés).

- **une réhabilitation lourde sur quartier-gare portée par l'agglomération** qui amène un investissement de 4 Millions d'euros.

En parallèle l'agence d'urbanisme a réalisé pour le compte de la commune un **diagnostic des fonciers mutables pour le logement**. Cette carte sert de support de discussion entre les élus, les propriétaires et les investisseurs et permet de guider les investisseurs privés sur le champ des possibles.

Ce travail est illustré par **l'exemple du clos St Jean présenté par le promoteur, le cabinet David&Martin**. Ce promoteur local réalise comme de nombreux concurrents des opérations en périphérie, essentiellement de la maison en bande. Depuis quelques années, il se repositionne sur le secteur centre-ville avec une production annuelle en moyenne de 30 à 40 logements. La commercialisation du clos St Jean s'est déroulée en 6 mois pour une opération de 16 logements avec un prix moyen allant de 2 700€/m² à 3 200€/m² (hors stationnement), la possibilité d'avoir un stationnement privatif au sein de l'enceinte sécurisée. Le site se situe à 300 m de l'ensemble des commerces et des services. Les acheteurs sont à 90 % des investisseurs (dispositif loi Pinel) et pour 10 % des propriétaires occupants. Ce projet vient diversifier l'offre résidentielle avec des appartements en centre-ville à la location en complément des maisons individuelles des communes périphériques.

À retenir

- Partenariat fort entre agglomération, agence d'urbanisme et agence de développement économique. Pas d'aménageur, régie.

- **Avoir un projet global sur le centre-ville alliant à la fois des actions sur le commerce, les services, la mobilité et l'habitat.**

- **Au niveau de l'agglomération, proposer des parcours résidentiels cohérents en évitant des concurrences en termes de produits et de gamme de prix entre le centre-ville et les communes périphériques. Avoir des objectifs réfléchis de peuplement et de densité.**

- **Mettre en place des dispositifs qui permettent l'implication des partenaires privés, opérateurs comme investisseurs particuliers.** Concernant ce dernier point, le levier des produits de défiscalisation reste un atout majeur pour développer l'investissement locatif, y compris dans ces zones détendues. L'arrêt de certains dispositifs pourrait mettre en péril la filière dans son ensemble.

SEM Territoires Corrèze et Lot

La structure a trois retours d'expériences d'intervention en villes moyennes :

- une opération de 15 ans d'âge sur Tulle, globale (habitat, espaces publics, équipements, commerces...), qui se termine actuellement ;

- une opération de 13 ans, en cours qui se termine bientôt sur Brives, globale aussi (notamment avec de belles réussites sur les commerces, par acquisition de locaux, et redynamisation générale par appel d'air) ;

- une concession récente axée sur l'immobilier résidentiel en secteur sauvegardé (pas d'action commerciale, pas d'aménagement). L'action sur les équipements et espaces publics est portée en régie par la collectivité, et l'OPAH RU incitative est portée par l'opérateur Urbanis.

La SEM Territoire 39 a été créée dans les années 1960 pour la reconversion et la requalification d'un quartier ancien de Brives-la-Gaillarde, puis est intervenue sur Tulle. Une SPL a été créée depuis sur l'agglomération de Brives. Cela fait suite à une certaine défiance de la part des élus sur les contrats de concession d'aménagement très intégrés. Les élus de Brives, à l'image d'élus d'autres villes, ont remis en cause ces contrats globaux ayant une difficulté à bien maîtriser et évaluer le travail effectué par les SEM, et ont décidé de revenir à la régie.

A ce jour, la SEM se repositionne et a élargi son périmètre territorial d'intervention à la Corrèze, le Lot et vise la Dordogne (absence d'opérateurs locaux en matière d'ingénierie), **et son périmètre de missions, qui deviennent moins ensemblières qu'avant. En effet, elle doit démontrer aux collectivités ce qu'elle peut leur apporter, ce qui l'amène à :**

- **porter des opérations en centre ancien (habitat et commerce), dont des opérations à risques sur fonds propres ;**
- **se positionner sur des actions moins globales, et donc plus difficiles à porter (moins de péréquation financière entre opérations sur un territoire) ;**
- **se développer dans l'immobilier d'entreprises.**

Travailler sur ce type de secteurs (tissu ancien constitué, en marché détendu) nécessite entre autres pour la SEM d'aménagement :

- de savoir manier les outils coercitifs et incitatifs d'action sur l'habitat ancien (ORI, procédures de lutte contre l'habitat indigne, OPAH RU, RHI – THIRORI, PSMV...)
- un travail de recherche, de communication auprès d'investisseurs
- un réseau d'entreprises et MOE, qualifiée, est fondamental
- des compétences commerciales (acquisitions de locaux, recherche de commerçants et de banques, porter une mécanique de revitalisation)

À retenir

- La situation de la SEM Territoires est révélatrice des difficultés de ces SEM en milieu détendu, qui interviennent en régénération des centres-villes. « Couteaux suisses », **elles doivent se doter d'ingénierie ensemblière pour pallier les déficits d'ingénierie locale et acquérir une très bonne connaissance des marchés et des investisseurs locaux.**

- Les contrats de concession d'aménagement sont nécessairement très longs, en moyenne 10 à 15 ans pour des projets au volume réduit avec des interventions lourdes, dès lors que l'on cible les secteurs en restructuration (tissu de centre ancien). De fait **l'équilibre économique est délicat et fragile**, incitant à travailler en parfaite harmonie avec les collectivités.

Compagnie Immobilière de restauration

La Compagnie Immobilière de Restauration (CIR) a été créée il y a 30 ans. Cette société s'est spécialisée dans la réhabilitation de bâti ancien en centre-ville. Son modèle économique dépend beaucoup des dispositifs fiscaux (loi Malraux, Monuments historiques, déficit foncier, Pinel ancien). Elle intervient sur l'ensemble du territoire et investit sur une soixantaine d'immeubles à réhabiliter par an, y compris en villes moyennes.

La CIR présente deux projets concernant la transformation de casernes militaires en immeubles d'habitation au centre de St Briec et de Blois. Sur ces villes, il est nécessaire d'être accompagné par la collectivité et ses partenaires. St

Brieuc reste notamment exceptionnel par le volume à commercialiser (3 000m² de bâtiment). En lien avec l'agglomération, **la CIR a étudié de manière très fine le marché, en s'appuyant sur un réseau d'agences immobilières. L'acquisition du foncier reste également un point majeur dans les négociations. En effet, la défiscalisation se base sur le ratio (travaux / coût total du projet).** Plus ce ratio est élevé, plus la qualité de la réhabilitation, la finition est élevée, et plus la défiscalisation sera attractive. Ce critère est essentiel, en particulier pour les villes moyennes car il permet de mettre en balance le risque lié à la location. **Sur ces villes, il est nécessaire d'aller au-devant des investisseurs pour expliquer le produit.** Pour St Brieuc, l'agglomération a su mobiliser son réseau local en réalisant des portes ouvertes avec les réseaux bancaires et les conseillers en patrimoine. **Enfin, le prix de sortie doit se différencier des métropoles avec un produit de qualité identique.**

La CIR applique la même charte de qualité du logement et des patries communes très qualitatives quel que ce soit le lieu du projet. Ils garantissent ainsi, tel un Label, un produit de qualité. En conséquence, les opérations sont généralement intégralement louées dans les 3 mois qui suivent la livraison, à la condition de pratiquer des loyers dans la cible.

À retenir

- Ces projets de réhabilitation d'immeubles de logements en plein centre ville, avec un atout patrimonial qui permet de faire effet levier, sont très dépendants des dispositifs de défiscalisation. L'instabilité actuelle nuit à la visibilité des montages économiques avec une prise de risque accru pour l'opérateur et les investisseurs.
- Si dans les métropoles, ces produits resteraient attractifs même sans dispositif de défiscalisation (mais réduirait le marché), dans les petites et moyennes villes, ce levier est indispensable pour solvabiliser les particuliers-investisseurs qui caractérisent ce marché.
- Les évolutions récentes autour des secteurs sauvegardés (ZZPPAUP puis AVAP) ont contribué à l'arrêt de plusieurs projets dans les villes moyennes.

Synthèse des débats

S'il est nécessaire d'avoir un portage politique, une ingénierie adaptée, une collaboration publique-privée pour la réalisation de ces projets, cela ne suffit plus. Les participants partagent ainsi la nécessité d'avoir des dispositifs fiscaux et réglementaires qui s'inscrivent dans la durée et non leur évolution au gré des mandatures politiques. Les projets d'aménagement se déroulent généralement sur une durée plus longue et plus particulièrement lorsqu'il s'agit de requalifier des tissus urbains existants en ville-moyenne. Le manque de visibilité sur les aides, les subventions, les dispositifs de défiscalisation contribue à fragiliser les montages et les équilibres financiers de ces projets.

La question des normes a également été soulevée, certains revendiquant des normes adaptées pour le centre ancien, aussi bien dans le domaine de la construction que dans le domaine de l'urbanisme (stationnement, transformation de RDC commerces en habitat).

La question d'avoir des dispositifs ciblés Villes moyennes (et lesquels?) reste ouverte. Il y aura toujours un effet « seuil » entre les différentes catégories. De même, la fin d'une mesure, à l'image du PNRQAD qui se termine en 2019, suscite aussi des inquiétudes sur l'après-dispositif. La question pourrait donc se poser de penser les politiques d'aménagement autrement en favorisant la contractualisation territoriale (voire inter-territoriale) au détriment d'une politique de guichets qui accentue les inégalités territoriales et crée de la concurrence entre villes similaires.