

Revitaliser les centres-villes

par

■ **Michel-François Delannoy** ■

Responsable Projets complexes à la Direction du réseau des territoires, Groupe Caisse des Dépôts,
en charge du suivi du programme Action cœur de ville

En bref

L'écart entre le centre des grandes agglomérations urbaines et celui des villes moyennes s'accroît, tant sur le plan de l'attractivité que sur celui du développement économique. Les villes de taille intermédiaire sont de plus en plus nombreuses à souffrir d'un processus silencieux de rétraction. Leurs espaces urbains se dégradent, leurs locaux commerciaux sont vacants, leurs centres-villes se paupérisent. Pour lutter contre ce phénomène, le gouvernement vient de lancer le plan national Action cœur de ville, dans la continuité du programme Centres-villes de demain engagé par la Caisse des Dépôts en 2016. Michel-François Delannoy souligne l'importance des enjeux de cette revitalisation. Il identifie, à la lumière de réalisations récentes, les facteurs clés de réussite et montre la façon dont l'État et la Caisse des Dépôts peuvent accompagner les collectivités territoriales dans cette démarche de renouveau.

Compte rendu rédigé par Florence Berthezène

L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse les comptes rendus, les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs. Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.

Séminaire organisé en collaboration avec le Collège des Bernardins et de l'Institut CDC pour la Recherche de la Caisse des Dépôts, et grâce aux parrains de l'École de Paris (liste au 1^{er} septembre 2018) :

Algoé¹ • Caisse des dépôts et consignations • Carewan¹ • Conseil régional d'Île-de-France • Danone • EDF • Else & Bang • ENGIE • FABERNOVEL • Fondation Roger Godino • Groupe BPCE • Groupe OCP • GRTgaz • HRA Pharma² • IdVector² • IPAG Business School • La Fabrique de l'industrie • Mairie de Paris • MINES ParisTech • Ministère de l'Économie et des Finances – DGE • Renault-Nissan Consulting • RATP • SNCF • Thales • UIMM • Ylios¹

1. pour le séminaire Vie des affaires
2. pour le séminaire Ressources technologiques et innovation

L'action Centres-villes de demain, que la Caisse des Dépôt a entreprise voilà environ deux ans et que j'ai coordonnée, permet de tirer de premiers enseignements, alors que nous sommes désormais engagés dans le dispositif Action cœur de ville, que je dirige depuis le début de l'année.

Les enjeux de la revitalisation des centres-villes

Mon exposé se limitera aux centres des villes moyennes (de 15 000 à 100 000 habitants) qui portent de manière incontestable une centralité dans leur région. La France en compte environ 400, et le programme Action cœur de ville porte sur la moitié d'entre elles.

Le thème des cœurs de villes moyennes cristallise des problématiques liées à des mutations profondes : mutations démographiques, mutation des mobilités, mutation des modes de consommation, mutations territoriales. Elles ne sont pas uniquement la résultante de réformes ou de lois, mais des tendances longues liées à l'étalement urbain.

Éléments de contexte

Ces mutations profondes que connaissent les centres-villes ne sont pas anecdotiques et sont la conséquence de mouvements eux-mêmes très marqués, qui ont transformé – parfois à bas bruit – les éléments du paysage urbain, démographique, économique, commercial. L'Institut CDC pour la Recherche finance d'ailleurs des travaux sur ces transformations des villes moyennes à travers un phénomène qualifié de rétraction ou décroissance, au niveau mondial. Même si la maille territoriale de notre pays s'avère assez spécifique, il est intéressant de noter que ce sujet concerne quasiment tous les pays d'Europe et au-delà. Le Japon, par exemple, est confronté de longue date à des évolutions démographiques sévères qui ont emporté des villes dans des phénomènes de décroissance extrêmement soutenue.

Depuis quinze ou vingt ans, les indicateurs de difficulté traduisent un écart grandissant entre le centre des grandes agglomérations urbaines et celui des villes et agglomérations de taille intermédiaire. Nous sommes au cœur de la fracture territoriale, dans son expression la plus virulente. Cela pose la question de la cohésion nationale, avec une traduction politique édifiante, notamment au travers d'une abstention soutenue, ou de votes plus radicaux.

Deux précisions méritent toutefois d'être apportées. D'une part, toutes les villes ne sont pas confrontées de la même manière à ces mouvements. Des caractéristiques géographiques jouent fortement. "L'effet littoral", par exemple, confère à certaines villes des capacités de rebond et de résilience que n'ont pas les autres. D'autre part, les villes moyennes restent malgré tout créatrices de valeur et portent une partie importante de l'identité de notre pays. Aussi existe-t-il un véritable enjeu à les positionner dans la nouvelle configuration territoriale qui s'est dessinée à travers les réformes des dernières années, notamment la mise en place des grandes régions.

Points de repère

Ces villes connaissent une perte de vitesse démographique. Entre 2007 et 2012, leur population a connu une croissance moyenne de 4,3%, contre 7,5% pour la population française, et cet écart n'a cessé de se confirmer depuis. Cette évolution se traduit par un niveau élevé de vacance des logements et des commerces situés en leur cœur. Ainsi, sur la même période, on a observé un taux de vacance de 9,4% en moyenne (et jusqu'à 26% à Béziers), contre 5,7% au niveau national. Là encore, l'écart tend à s'accroître, et ce d'autant que les cœurs de ville sont souvent historiques et concernés par des contraintes de protection patrimoniale. Le parc le plus ancien s'y concentre, avec des logements exigus, moins accessibles et plus énergivores, dont les coûts de transformation sont élevés. Or, lorsqu'ils le peuvent, les habitants optent plutôt pour des logements plus grands, plus économes, plus accessibles et transformables à moindre coût.

La sur-vacance touche également le logement social, pourtant moins concerné par les caractéristiques du logement ancien. Cela témoigne d'un mouvement profond. Très souvent, la population de la ville-centre décroît au bénéfice du reste de son bassin de vie. Ainsi, la deuxième couronne a tendance à croître très fortement depuis une trentaine d'années.

Enfin, la population qui reste en centre-ville est plutôt plus pauvre, plus seule et plus âgée. Désormais, d'ailleurs, la politique de la ville retient comme seul critère la concentration de pauvreté. Aujourd'hui, une centaine de centres anciens se trouvent dans les secteurs prioritaires de cette politique. Auparavant, seuls de très rares étaient concernés (Perpignan, Roubaix).

Zoom sur le commerce

C'est souvent par la question du commerce que le débat sur la dévitalisation ou la perte d'influence d'une ville apparaît. Le commerce est d'ailleurs l'un des segments de l'économie le plus secoué par des mutations fulgurantes.

Dans les villes en bonne santé économique globale, le taux de vacance commerciale est plutôt faible. C'est, par exemple, le cas de Colmar ou Nancy. Mais d'autres géographies concentrent davantage les difficultés. Globalement, la vacance commerciale est en croissance régulière, puisqu'elle progresse d'un point par an. En 2016, elle était de 11,3% dans le cœur des villes ou agglomérations de moins de 25 000 habitants, contre un taux moyen de 6,2% en France. Dans le cadre d'Action cœur de ville, un travail est en cours pour objectiver plus rigoureusement cette évolution, les chiffres étant jusqu'ici arrêtés par les enseignes elles-mêmes.

Non seulement le commerce indépendant dit de proximité, qui caractérisait les cœurs de ville, est touché, mais le format qui avait pris le plus d'ampleur au cours des cinquante dernières années, celui des hypermarchés, est lui aussi frappé par une crise significative, avec des baisses très nettes de rendement. Le travail de recherche de Pascal Madry a permis de mettre en lumière la déconnexion entre le développement des surfaces commerciales et les besoins de consommation. En moyenne, en France, le chiffre d'affaires commercial se répartit à 70% en périphérie, 17% en centre-ville et 13% dans le reste du territoire (quartiers, faubourgs) et les 5 millions de mètres carrés commerciaux en projet concernent à 90% la périphérie.

Au niveau européen, la France se distingue de manière très nette sur ce point. Nous sommes ainsi le pays qui a le plus libéralisé l'implantation de mètres carrés commerciaux, et ce, alors même que de moins en moins de mètres carrés seront nécessaires pour vendre de plus en plus, avec la révolution numérique. Ces phénomènes de rétraction des surfaces nécessaires à la vente entrent en totale contradiction avec la poursuite de la construction de surfaces commerciales. Personne, y compris les meilleurs spécialistes de questions de commerce, n'est capable de dire, dans un horizon de dix ans, quel sera le format du commerce de demain. Nous sommes en période de mutation profonde, qui bouscule les modèles hérités sans pour autant en dessiner de nouveaux de manière affirmée. Une chose est sûre, selon la tendance mondiale, le produit ira de plus en plus vers le client et non l'inverse. Toutefois, cela ne promet pas nécessairement la disparition des commerces, qui pourraient s'orienter vers d'autres types de fonctions et d'autres types de formats.

Centres-villes de demain : les clés de réussite

Environ 120 centres-villes fragilisés ont été repérés, par le croisement de différents critères : vacance des logements, vacance commerciale, évolution démographique, concentration de la pauvreté. Il en ressort que la façade Ouest et les bandes transfrontalières alsacienne et suisse sont moins touchées que d'autres zones du pays, notamment le Nord-Est et le Centre. Pour le reste du territoire, la répartition des difficultés est relativement homogène.

À partir de ces éléments, la Caisse des Dépôts a élaboré une démarche d'accompagnement, sous une forme conventionnelle, des villes et des intercommunalités qui souhaitent faire de la redynamisation de leur centre-ville une priorité territoriale. Les premiers enseignements de cette action ont permis d'ouvrir le dispositif Action cœur de ville. Plusieurs clés de réussite ont notamment été identifiées.

Le diagnostic et le projet

Il est primordial que les décideurs territoriaux en charge d'un projet de redynamisation soient lucides quant au fait que certaines causes structurantes leur échappent – par exemple, les mutations du commerce, la géographie, la sociologie locale, les fonctions de centralité ou encore l'urbanisation héritée. Une ville comme Aurillac, par exemple, présente des éléments de fragilité, mais sa situation géographique rend sa population captive et lui permet de continuer à jouer pleinement son rôle de centralité. À l'inverse, des villes situées dans l'orbite directe d'une grande métropole peinent à résister à l'aspiration du cœur de celle-ci, à tenir le choc et à conserver certaines fonctions de centralité. Outre ces tendances lourdes, certains événements peuvent s'avérer très déstabilisants, comme la perte d'une très grande entreprise ou d'une garnison. L'on ne peut pas non plus taire la responsabilité territoriale, qui a permis ou régulé l'étalement urbain et l'urbanisation commerciale. En l'occurrence, les villes qui ont bien résisté sont celles qui ont suivi une approche très rigoureuse du développement de l'urbanisme commercial en périphérie. Avoir ces éléments de diagnostic bien en tête au moment de la définition du plan de redynamisation permet de développer les actions les plus pertinentes.

Le cœur de la ville est d'abord et avant tout une affaire de flux. Lorsque les générateurs de flux (fonctions administratives, de santé, commerciale ou de service) quittent le cœur de ville, la dévitalisation est inéluctable. Ainsi, selon qu'un territoire a développé un plan local d'urbanisme ou non, selon qu'il a développé des initiatives renforçant sa centralité ou non, les effets produits sur le comportement des centres-villes varient. À Cahors, par exemple, les équipes municipales successives ont voulu maintenir à tout prix l'hôpital dans le cœur de la ville, ce qui représente autant d'emplois, d'usagers, de visiteurs et d'activités de service.

D'une manière générale, les territoires qui ont construit un projet à la bonne échelle, c'est-à-dire lorsque le cœur de la ville a été pensé pour le bassin de vie tout entier, sont particulièrement propices à la conduite d'études et d'interventions. Les sujets qui ont trait à la mobilité, par exemple, ne sauraient être travaillés à l'échelle du seul centre-ville : la mobilité concerne aussi le transport (des personnes, des marchandises et des données) dans tout le bassin concerné par le cœur de ville.

En outre, le choix fondamental effectué par ces territoires, qui est plutôt un choix de réussite, s'est porté en faveur d'une stratégie de différenciation du cœur de la ville par rapport à la périphérie. Cahors a ainsi su faire de son centre une destination, à travers la valorisation de son patrimoine et de ses atouts touristiques, mais aussi grâce à l'installation d'un cinéma. Les commerces implantés en périphérie sont ceux qui n'ont pas leur place en centre-ville (les magasins d'équipement pour la maison, par exemple).

L'ingénierie, l'innovation et le développement

Paradoxalement, c'est dans les territoires où la situation est la plus compliquée que les décideurs locaux sont le moins outillés pour y faire face. À l'inverse, les compétences de très haut niveau se concentrent dans le cœur des métropoles et dans les territoires qui portent la croissance. Pour aborder un projet dans toutes ses composantes, l'un des principaux enjeux consiste, à nos yeux, à permettre l'accès de tous les territoires à la meilleure expertise et à la meilleure ingénierie. Les experts doivent être mobilisés aux côtés des décideurs locaux, pour les éclairer, les accompagner et les sécuriser dans la conduite de leur projet dans le temps.

Un autre élément, tout aussi fondamental, est l'accès aux capacités d'innovation, lesquelles se concentrent essentiellement dans le cœur des grandes villes. Or, nous sommes convaincus que l'on ne peut pas transférer aux villes moyennes les solutions pertinentes pour le cœur des grandes villes. Ce serait l'échec assuré. Il faut donc apporter à ces collectivités les moyens d'inventer les solutions dont elles ont besoin, des *smart solutions*. C'est un paramètre essentiel de mise à niveau de leur attractivité.

Enfin, le troisième élément incontournable est le développement. Au-delà de la gestion de crise, il convient de suivre franchement une approche de développement adaptée selon des critères propres à chaque territoire. Ainsi, à l'inverse d'une grande ville, un critère de développement différenciant pourrait être la "dé-densification" ou la "re-naturation" de certains espaces en cœur de ville. Cela impose d'impliquer les acteurs privés. L'on ne saurait imaginer que ce développement se fasse exclusivement sous "perfusion" publique. Il est donc indispensable

de trouver des doctrines d'investissement, pour utiliser cette expression propre à la Caisse des Dépôts, en adossant aux projets des manières d'investir spécifiques aux territoires en reconquête.

Le temps et le contrat

La question du temps est souvent compliquée, d'autant que les décideurs locaux disposent de leur propre calendrier. Il convient de travailler sur deux temporalités : d'une part, celle de l'urgence et de la crise, qui impose des actions rapidement visibles pour redonner confiance; d'autre part, celle du projet dans sa globalité, qui installe des mutations en profondeur.

Quelques exemples

Nous avons déployé la démarche Centres-villes de demain dans une petite centaine de villes, dont une trentaine a signé ces conventions avec nous.

À Saint-Nazaire, il a été décidé de manière assez volontariste de remettre les étudiants au cœur de la ville. Plusieurs écoles supérieures s'y sont donc déplacées. La ville entend aussi développer son port de plaisance et multiplier les espaces de jeux en son cœur, afin de renforcer son attractivité et de générer des flux nouveaux. Le cœur de ville est ainsi conçu comme un lieu de rencontre, de partage et de convivialité. La localisation des espaces ludiques évolue d'ailleurs en fonction des saisons. C'est plutôt une bonne idée.

Plusieurs villes ont caractérisé leur projet de renouveau et de redynamisation autour d'un parcours marchand resserré et d'une centralité plus compacte, en actionnant des leviers particuliers. À Châtellerauld, le centre-ville était surdimensionné au regard de ses fonctions. Il s'est donc agi d'opter pour une centralité radicalement différente de celle héritée du passé, en l'amenant de la gare vers la Vienne, avec une bande d'intervention prioritaire compacte pour intensifier les fonctionnalités nouvelles et de nouveaux formats commerciaux. Les halles, par exemple, concentrent les métiers de bouche mais, désormais, accueillent aussi à l'étage la médiathèque, génératrice de flux.

De la même façon, Saint-Nazaire a décidé de rabattre sa centralité, héritée de l'histoire et devenue trop grande, pour l'organiser autour du port et de l'Hôtel de ville. Pour sa part, Pau travaille à la rénovation de ses halles, qui fonctionnent au quotidien. Le groupe La Poste y teste aussi des "places de marché", pour valoriser l'offre de cœur de ville grâce aux outils numériques et faire jouer à plein la convergence entre le digital et le commerce physique.

D'autres villes ont fait le choix de l'axe patrimonial. À Cahors, le travail sur le patrimoine historique et touristique se complète d'un projet sur le patrimoine de l'habitat. Un programme expérimental novateur d'amélioration du comportement énergétique des bâtiments anciens a ainsi été lancé. À Lunéville, un partenariat avec l'école d'architecture vise à développer des projets très novateurs sur la forme et le concept de l'habitat en ville, pour dépasser les contraintes patrimoniales.

Le lancement d'Action cœur de ville

En juillet 2017, lors de la première conférence nationale des territoires, le président de la République a émis le souhait qu'un plan national soit engagé pour conforter les villes moyennes, en particulier à travers la question de la redynamisation de leur centre. La Caisse des Dépôts a été largement associée à l'élaboration de ce programme, dont elle est l'un des grands partenaires.

Les points de repère

Héritage de ce que nous avons développé dans la démarche précédente et des enseignements que nous en avons tirés, le plan d'action des territoires qui choisiront d'entrer dans ce dispositif devra nécessairement aborder cinq axes : l'habitat; le développement économique et commercial; l'accessibilité, la mobilité et les connexions; l'aménagement des espaces publics et la valorisation du patrimoine; l'accès aux services, à la culture et aux loisirs. Ce plan devra également être exprimé dans une géographie définie (ville-centre, bassin de vie).

Le projet de loi portant sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Élan), présenté en conseil des ministres ce 4 avril 2018, prévoit la création d'opérations de redynamisation territoriale (ORT). Des conventions d'une durée de cinq ans pourront être passées dans ce cadre, dans le périmètre spécifique qu'arrêtera l'État.

Les moyens et les partenaires

Les partenaires que sont la Caisse des Dépôts, Action Logement et l'Agence nationale de l'habitat (Anah) ont mis sur la table des perspectives d'engagement pour environ 5 milliards d'euros sur cinq ans. Pour sa part, la Caisse des Dépôts s'est engagée à dédier 50 millions d'euros au développement des ingénieries et des expertises, 50 millions d'euros au soutien des innovations (sous la forme de subventions), 1 milliard d'euros à l'investissement dans les projets (sociétés foncières, commerces, activités) et 700 millions d'euros aux prêts spécifiques. Elle mettra tout en œuvre pour que ces crédits soient consommés au profit des 222 territoires (la ville et son intercommunalité) rendus éligibles par le ministre la semaine dernière, à l'issue d'une réunion du comité national de pilotage et d'un important travail de repérage et de sélection. Pour pouvoir contractualiser, ceux-ci doivent désormais se porter volontaires en exprimant leurs intentions. Ces territoires se trouvent tant en France métropolitaine que d'outre-mer.

Le dispositif est simplifié. Il est constitué d'un comité national de pilotage, d'un comité régional d'engagement (autour du préfet de région) et d'un comité de projet (autour du maire et du président de l'intercommunalité). L'essentiel de la mise en œuvre sera régionalisé, avec des moyens décentralisés. C'est une réelle novation, qui vise à s'adapter aux enjeux et aux jeux d'acteurs de chaque territoire. Ce faisant, l'accompagnement sera véritablement sur-mesure.

Qui plus est, la démarche sera respectueuse de chacun. Certains territoires, comme Cahors ou Châtelleraut, ont déjà conduit un important travail de diagnostic et de qualification des enjeux et des projets. Il n'est donc pas question de leur demander de le refaire. Nous prendrons les territoires là où ils en sont, dans la maturité de leur projet et de leur diagnostic. C'est, là encore, une réelle novation.

Débat



Un intervenant : *Pouvez-vous nous dire quelques mots de votre parcours professionnel ?*

Michel-François Delannoy : Je suis sociologue de formation. J'ai consacré une part importante de ma vie professionnelle au conseil en matière de développement territorial, en particulier sur les sujets à l'origine de la politique de la ville et la question économique liée à la rénovation urbaine. J'ai ensuite été maire de Tourcoing. Aujourd'hui, je travaille à la Caisse des Dépôts.

Impliquer les acteurs locaux

Int. : *Des villes comme Lorient, Millau ou Béziers ont des maires très engagés, qui ont permis la transformation spectaculaire de leur centre-ville en quelques années.*

M.-F. D. : À Béziers, la transformation est plutôt en surface. Cette ville reste d'ailleurs l'une de celles qui présentent les critères de difficulté les plus intenses. Pour sa part, Millau est au milieu du gué. L'après-viaduc a été difficile. Certes le "bouchon" a sauté, mais il présentait des vertus en matière de flux. Toutefois, le travail est très avancé.

À Rodez, la démarche de priorité donnée au centre-ville, avec l'ouverture du musée Soulages en point d'orgue, a été une réussite.

Int. : *Les acteurs locaux, notamment les commerçants des centres-villes, ont-ils été interrogés et ont-ils participé à votre étude globale ?*

M.-F. D. : Pas directement, puisque la Caisse des Dépôts travaille plutôt avec des interlocuteurs nationaux comme les fédérations. Nous n'avons pas vocation à rencontrer les commerçants, mais à accompagner la manière dont les décideurs locaux feront de la concertation une étape de leur démarche. Châtelleraut, par exemple, avait organisé une journée "Réinventons notre centre-ville", à laquelle toutes les forces vives avaient été invitées pour réfléchir au projet de renouveau. Nous sommes convaincus qu'un temps de mobilisation de la population et des forces vives de la ville constitue une clé de réussite. Loin d'être une perte de temps, c'est un accélérateur du processus.

Cela étant, les commerçants tendent encore souvent à penser l'avenir avec des sujets d'hier. Les maires considèrent d'ailleurs que l'une de leurs difficultés vient de la nécessité de lutter contre la nostalgie. De ce point de vue, associer les commerçants n'aide pas toujours le processus prospectif à se mettre en place.

Int. : *Comment combiner la nécessité de voir loin, à la fois en matière de temporalité et de limites géographiques, et les échéances électorales ? La perspective des élections de 2020 ne risque-t-elle pas de freiner les engagements des villes ?*

M.-F. D. : Les différentes temporalités, celle du commerçant qui voit son chiffre d'affaires diminuer, celle de l'habitant qui supporte mal les travaux, celle de l' élu ou encore celle de l'investisseur, sont incontestablement difficiles à concilier. Cette convergence relève de la conduite du projet, d'où l'importance d'avoir des financeurs de long terme, ce qui est le cas de la Caisse des Dépôts et, dans une certaine mesure, d'Action Logement. Il importe également que la démarche soit contractuelle, afin que les décideurs locaux engagent le territoire au-delà de leur mandat.

Concernant l'échéance de 2020, le sujet de la dévitalisation des centres-villes est tellement présent dans le débat public que les élus s'en emparent à la fois pour l'actualité et pour projeter des réponses. Le dispositif Action cœur de ville peut donc aussi apporter une justification au mandat à venir. En tout état de cause, je ne sens pas d'hésitation à engager le processus au motif de cette échéance. Au contraire, nous avons été confrontés à la nécessité de choisir parmi des villes candidates trop nombreuses.

Int. : *Des activités très nouvelles doivent être créées, d'autant que la démographie change. Or, localement, les populations ne sont pas habituées à travailler ensemble et ne savent pas toujours bien le faire. Par ailleurs, il est indispensable d'associer la première, voire la deuxième couronne, pour générer des flux significatifs. Comment parvenez-vous à surmonter ces difficultés ?*

M.-F. D. : Il n'existe pas de solution magique. Comme je l'ai précisé, le prérequis est que le projet doit être impérativement porté par la ville-centre et son intercommunalité. Cette fermeté des financeurs est fondamentale. Nous ne saurions être partenaires d'une démarche schizophrène qui mettrait en concurrence la ville et le reste du territoire. Ce cadre strict et la définition des cinq axes communs que j'ai cités imposent que le projet soit partagé par l'ensemble des acteurs locaux.

En France, la dispersion et la profusion de l'offre d'immobilier et de foncier à destination de l'activité économique doivent beaucoup à l'émiettement de la décision politique locale. C'est une cause structurelle des difficultés que nous évoquons. La manière dont nous pensons l'aménagement économique et commercial, et dont nous abordons les questions de mobilité et d'urbanisme n'est pas du tout la même que dans les autres pays.

Faciliter l'accès à l'ingénierie

Int. : *Il y a quarante ans, l'État lançait les plans de référence pour les villes moyennes, avec d'énormes appareils d'études tant privés que publics, parmi lesquels ceux de la Caisse des Dépôts et du colosse qu'était alors le ministère*

de l'Équipement (à travers l'INSEE, notamment). Ces moyens ont totalement disparu. Or, une analyse fine du contexte local est indispensable. Sur quoi vous appuyerez-vous pour conduire l'expertise technique dans ces villes, notamment les plus petites d'entre elles ?

M.-F. D. : Nous insisterons sur la nécessité d'un diagnostic extrêmement fin et au cas par cas, afin d'en déduire un plan d'action aussi précis que possible. La Caisse des Dépôts y dédiera 100 millions d'euros sur cinq ans. L'Anah allouera également des moyens pour l'ingénierie en matière d'habitat, et l'appareil d'État qu'est le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) sera lui aussi mobilisé. Par ailleurs, l'INSEE existe toujours et est même dans une logique de croissance et de renforcement de ses capacités d'ingénierie. Certains prestataires privés ont fait savoir qu'ils étaient également intéressés par ce dispositif. Au total, 150 à 200 millions d'euros de moyens d'ingénierie seront injectés pour les 222 territoires concernés. Ce n'est pas négligeable. Par ailleurs, l'essentiel des moyens ira aux villes les moins matures dans leur projet, qui sont aussi celles qui connaissent les plus grandes difficultés.

Int. : *Ne faudrait-il pas une innovation méthodologique dans la manière d'aborder les territoires et les projets, avec l'objectif de stimuler l'endogène, de redonner aux territoires la responsabilité de leur destin et de réinstaurer du développement local ? Comment instaurer une permanence dans le temps long, pour accompagner ces dispositifs et en assurer l'observation ?*

M.-F. D. : Nous entendons nous doter dès le départ des moyens d'une évaluation précise, que nous ne savons pas encore bien faire en France. Une partie du travail de recherche que nous avons financé a consisté à construire des données qui permettront de positionner, de comparer et d'évaluer.

Int. : *Comment favoriser la mobilisation des esprits créatifs pour les villes moyennes, à l'instar de ce qu'a fait Jean Blaise à Nantes¹ ? Comment susciter un vivier de spécialistes des villes moyennes créatifs et fiers de l'être ?*

M.-F. D. : Je suis très heureux que vous évoquiez cet aspect fondamental. Nous avons d'ailleurs missionné Jean Blaise dans le cadre de la démarche Centres-villes de demain. Outre l'ingénierie, il existe un impératif d'innovation, de créativité et de valorisation. Nous lancerons ainsi trois sessions de concours internationaux sur du foncier maîtrisé dans les villes moyennes, de manière à mettre en œuvre des projets innovants tant dans leur forme que dans leur concept. La première session portera sur l'invention de nouvelles manières d'habiter dans des sites choisis au sein des 222 villes éligibles à Action cœur de ville. Le concours fera appel à des promoteurs et des investisseurs associés à des designers, des architectes et des artistes. Au-delà des bâtiments eux-mêmes, il s'agira aussi de réfléchir aux services attenants. C'est moins spectaculaire qu'un nouveau commerce, mais c'est tout aussi important, sinon plus, sur le moyen terme.

La créativité dans les villes moyennes est très forte aux Pays-Bas, en Angleterre, ou encore dans la région de la Ruhr en Allemagne.

Adapter les outils fiscaux et juridiques

Int. : *Le financement nécessitera la mise en œuvre de partenariats public-privé, au-delà des partenaires nationaux. Or, les outils fiscaux et juridiques existants ne s'adressent pas directement aux villes concernées par le programme. Des réflexions portent-elles encore sur leur adaptation ou sur la création de nouveaux outils, au sein du comité national de pilotage ?*

M.-F. D. : Certaines mesures envisagées lors de l'élaboration du plan Action cœur de ville n'ont pas été arbitrées positivement dans les réunions interministérielles, sans doute parce que les demandes n'étaient pas suffisamment renseignées. Cela étant, intuitivement et à titre personnel, je pense que le dispositif Malraux, qui prévoit

1. Jean Blaise, « [Voyage dans la politique culturelle à Nantes](#) », séminaire Création de l'École de Paris du management du 14 novembre 2017.

l'accompagnement des investisseurs, a un impact assez relatif. En revanche, la proposition d'Yves Dauge de le renforcer de manière exceptionnelle dans les territoires ciblés par Action cœur de ville constituerait, à mes yeux, une vraie mesure de cohésion territoriale et d'attractivité des investisseurs privés.

Une mission vient de démarrer sur ce sujet, afin de compléter certains aspects du plan dans l'optique du projet de loi de finances 2019. Je suis convaincu que des ajustements peuvent être apportés au bénéfice des territoires concernés. Une autre mission a débuté sur la fiscalité du commerce, y compris digital, dans la foulée du rapport Marcon sur la revitalisation commerciale des villes moyennes. Il revient au comité national de pilotage d'identifier les mesures qui peuvent être immédiatement mises en œuvre et celles qui requièrent un arbitrage. Notre plan vit et s'étoffera dans le temps.

Int. : *Comment les préconisations du rapport Dauge seront-elles traduites dans la norme? Je pense notamment à la mise en place de micro-foncières.*

M.-F. D. : L'idée des micro-foncières est d'acquérir des immeubles pour les transformer et les remettre sur le marché dans les zones prioritaires et stratégiques, avec un portage sous forme de Scic (société coopérative d'intérêt collectif). Dans certains territoires, cette solution peut s'avérer pertinente. Cependant, dans la mesure où la ressource n'existe pas partout, il faudra porter la plus grande attention à ce que ces opérations ne se fassent pas sous perfusion publique, sans quoi, seules les collectivités qui en ont les moyens déploieront des projets publics. Les territoires visés par Action cœur de ville ont impérativement besoin de partenaires privés. Intervenir à leurs côtés est d'ailleurs dans l'ADN de la Caisse des Dépôts, qui ne subventionne pas les projets publics – même si elle peut les financer par des prêts.

Il est indispensable que nous revisitions un certain nombre de nos doctrines, pour être aux côtés de projets plus petits et moins rapidement rentables, parfois avec un niveau de pré-commercialisation quasi nulle. L'innovation doit aussi concerner les modes opératoires. Nous devons quitter le régime de la dérogation, pour ces territoires, en prévoyant des thèses d'engagement et des critères de réussite spécifiques.

Int. : *Il semble primordial pour les villes moyennes d'avoir une véritable stratégie foncière et immobilière, comme à Salbris ou à Saint-Brieuc.*

M.-F. D. : En effet. À Saint-Brieuc, pourtant, la zone de Plérin n'a cessé de s'étendre et c'est même l'une des plus dévorantes de France. En outre, cela n'a pas empêché les décideurs locaux d'implanter le siège de l'agglomération en périphérie, alors qu'il était en centre-ville. Cela met un peu à mal la crédibilité. Les élus locaux ont aussi leur responsabilité.

Int. : *À Saint-Herblain, le maire a eu un comportement très vertueux, mais il n'a pas été réélu...*

Repenser l'attractivité

Int. : *Les villes qui se portent bien, comme celles qui se portent mal, sont toujours les mêmes. Cela pose la question du tissu économique qui permet l'existence d'un centre-ville dynamique.*

M.-F. D. : Certaines déflagrations économiques ont eu des effets durables. Dans le Nord, les villes ne se sont toujours pas remises de la désindustrialisation, qui a touché jusqu'à leur identité, et ce, en dépit des moyens qui y ont été développés. En ce qui concerne l'attractivité, trois sujets méritent d'être étudiés de près : le numérique, puisqu'une présence physique n'est pas toujours nécessaire là où sont les décideurs ; l'industrie, qui est à l'origine de nombreux emplois dans ces territoires ; le tourisme et le bien-être, facteurs d'attractivité qui génèrent une économie.

Certes il ne suffit pas que l'emploi revienne pour que les villes-centres regagnent mécaniquement de la vitalité et de la population, mais c'est une condition nécessaire. Châtelleraut, par exemple, connaît un rebond économique très net grâce à la création de centaines d'emplois. Il s'agit de réfléchir à la façon dont ceux-ci bénéficieront au cœur de la ville, notamment via la réimplantation de familles dans ce territoire alors que la deuxième couronne est très performante en matière d'offre immobilière et de prix.

Les services à la population sont également des facteurs déterminants d'attractivité, de même que l'éducation, la culture, les loisirs et ce que j'appelle la praticité. Il est indispensable d'innover dans ces domaines.

Int. : *Certaines villes moyennes sont sinistrées parce qu'elles avaient développé une industrie locale unique (textile, minière ou sidérurgique) qui a brutalement disparu. Une attention plus particulière leur est-elle portée? Angers, par exemple, a réussi à développer un tissu économique centré sur l'électronique. Serait-il possible de créer, de la même façon, des pôles locaux centrés sur un certain type d'industrie pour redynamiser l'activité?*

M.-F. D. : Je pense que cela dépasse le dispositif Action cœur de ville. Cela étant, vous avez raison, les éléments de contexte doivent impérativement être pris en compte. Brive-la-Gaillarde, par exemple, a un projet logistique que nous avons décidé de soutenir pour les raisons que vous évoquez. Pour redynamiser le cœur de ville, il faut aussi soutenir des géographies associées, d'où l'importance, de notre point de vue, que les conseils régionaux soient parties prenantes du programme.

Int. : *Certains pays parviennent à créer des pôles locaux spécialisés dans tel ou tel domaine.*

M.-F. D. : La France en est un bon exemple. Les pôles de compétitivité ont donné, par endroits, des résultats intéressants. Nous avons su développer de véritables polarités qui créent aujourd'hui des milliers d'emplois. Cependant, cette dynamique ne concerne qu'une partie de la population, ce qui pose la question de la qualification des populations locales.

Pérenniser la démarche

Int. : *Au-delà du maintien de l'activité commerciale, comment garantir que l'espace public contribuera aussi à cette revitalisation?*

M.-F. D. : Le commerce, physique comme numérique, va là où sont les flux, d'où l'importance d'organiser l'ensemble des fonctions de la ville-centre pour que des flux continuent à l'irriguer. Par ailleurs, il ne s'agit pas de remplacer systématiquement chaque commerce qui ferme. La centralité d'hier et d'aujourd'hui ne sera pas nécessairement celle de demain. Une approche systémique doit être envisagée.

Le projet est pensé comme étant fédérateur des dispositifs existants. Il ne s'agit donc pas de faire du "plus, plus, plus", mais du "mieux, mieux, mieux".

Int. : *Quelles sont les articulations entre les politiques locales de déploiement et les grandes stratégies nationales comme celle sur le très haut débit ou la formation, qui sont des facteurs d'attractivité pour les territoires?*

M.-F. D. : La desserte numérique est identifiée comme une condition absolument nécessaire de succès.

■ Présentation de l'orateur ■

Michel-François Delannoy : sociologue de formation, il est responsable Projets complexes à la Direction du réseau des territoires du Groupe Caisse des Dépôts, et est en charge du suivi du programme Action cœur de ville. Il a été maire de Tourcoing de 2008 à 2014. Il a également été conseiller général du Nord de 1998 à 2010, puis conseiller régional du Nord Pas-de-Calais de 2010 à 2015.



Diffusion septembre 2018
