

Les débats du Club

Compte-rendu

Villes moyennes : Quelles démarches de projet pour les coeurs de ville ?

Judi 5 juillet 2018

A l'occasion de son Evènement Club, le jeudi 5 juillet 2018, *Aptitudes Urbaines* a accueilli les membres de son réseau à la Société Française des Architectes pour une table ronde autour de la question *des démarches de projet pour les Cœurs de Ville*. Le débat a fait intervenir :



Laurent CHALARD

docteur en géographie,
université Paris IV



Michel CHAMPREDON

ancien maire d'Evreux,
consultant en gouvernance
administrative, territoriale et
démocratique



Patrick CHOTTEAU

secrétaire général adjoint de la
Mission Interministérielle pour
la Qualité des Constructions
Publiques



Jean GUIONY

coordinateur national du
Plan Action Cœur de Ville,
Commissariat Général à
l'Égalité des Territoires



François KOSSMANN

consultant en commerces et
activités, fondateur d'Objectif
Ville



François MEUNIER

AMO et programmiste, gérant
d'Attitudes Urbaines

Dans le contexte du lancement du Plan Action Cœur de Ville, les intervenants se sont interrogés sur le cadre de commande adapté et la conduite de projet pertinente pour répondre aux défis posés par la perte d'attractivité des centres-villes. La question de **la démarche et de sa transversalité, à la fois dans les thématiques et les acteurs**, a été particulièrement soulignée dès le lancement par Jean-Pierre Troche, animateur du débat, architecte-urbaniste et gérant de Ville et Habitat. Ce débat s'est attaché à dresser un point d'étape dans la réflexion autour du portage de projets transversaux, amorcée en 2004 avec la rénovation urbaine de l'ANRU, et à présent renouvelée autour de la question des Cœurs de Ville. Il s'agit donc d'identifier des bonnes pratiques et des points de vigilance dans la mise en œuvre de ces plans.

Le débat s'est articulé autour de trois temps de réflexion entre les intervenants, suivis d'échanges avec la salle. Le premier a été centré autour de **l'ambition et des modalités du Plan Action Cœur de Ville**, à la fois du point de vue de ses initiateurs et des collectivités. Dans un deuxième temps, les intervenants ont **interrogé les finalités d'action, en analysant les causes** possibles de la perte d'attractivité de certains centres-villes. Finalement, le troisième temps a questionné **les méthodes et l'ingénierie de projet**, afin de construire des démarches transversales et appuyées sur une large palette d'acteurs, autour d'un portage politique identifié.

I. Le Plan Action Cœur de Ville : une nouvelle donne pour les porteurs de projet ?

Le premier temps d'échanges a permis l'analyse du Plan Action Cœur de Ville, du point de vue de ses initiateurs et des collectivités, afin d'en présenter les innovations de démarche, mais aussi les opportunités pour aller plus loin.

Jean Guiony a mis en avant la nécessité du programme, premier destiné aux villes moyennes depuis les années 1970, afin de répondre aux problématiques de fractures au sein du territoire, certains centres-villes faisant face à une perte d'attractivité et à un vieillissement des structures. Ainsi, ce programme peut être comparé à un **plan d'investissement public**, appuyé sur 4 partenaires : l'Etat (10% du financement), la Caisse des Dépôts (1 milliard d'euros en fonds propres et 700 millions en prêts, investis de manière thématique : études d'ingénierie, smart solutions, créations de foncières, mise à disposition de journées d'experts...), l'ANAH (1,2 milliards) et Action Logement (1,5 milliards). Toutefois, à la différence d'un plan d'investissement public classique, dans un **contexte de financements restreints**, chaque acteur gardera ses modes d'instruction, car une grande part des apports sont des financements déjà existants mais réservés pour le Plan Action Cœur de Ville, et donc pas totalement fongibles. Sur cette question du financement, Patrick Chotteau a mis en avant le possible rôle d'investisseurs locaux que pourraient jouer certains habitants des villes moyennes, en complément du programme, lorsque la participation citoyenne est mise en oeuvre. L'association de toutes les composantes de la société civile joue notamment en faveur de l'émergence d'une maîtrise d'ouvrage perpétuant la tradition d'embellissement des centres-villes par la bourgeoisie.

Afin d'assurer un accompagnement pertinent pour chacune des villes, en dépit d'états d'avancement dans leurs projets très variables, Jean Guiony a insisté sur **la décentralisation et déconcentration du programme**. Les 222 villes sélectionnées sont le résultat des critères locaux de chacun des partenaires. En conséquence, si le programme peut rappeler l'ANRU à certains égards, avec la mise en place de directeurs de projet, ici tout se passe au niveau local. Les comités de projet dans chacune des villes rassembleront donc les entités locales des partenaires, mais pourront aussi être adaptés aux besoins locaux, avec la possibilité pour les Maires d'inclure de nouvelles parties prenantes. **Le Plan vise une grande plasticité**, dans le choix

des acteurs mais aussi dans le calendrier. En effet, les conventions signées d'ici au 30 septembre ne seront non pas des protocoles de préfiguration, mais des états des lieux. Elles ont vocation à évoluer par avenant, afin de prendre le temps de co-construire avec les collectivités. Pour ce faire, le Plan débute par une phase d'initialisation, de 1 à 18 mois, pour établir les diagnostics et élaborer les projets avant leur lancement par avenant.

Afin d'accompagner des villes aux besoins très divers et à des stades de projets différents, nous avons fait le choix d'une grande décentralisation et déconcentration, et d'une plasticité importante dans le calendrier et le choix des acteurs. Au niveau national, notre seul impératif c'est la transversalité, garantie par les 5 axes définis dans le programme
Jean Guiony

Ainsi, le programme, pilier opérationnel d'une stratégie globale fondée sur l'article 54 de la loi ELAN créant les Opérations de Revitalisation des Territoires (ORT), a un cadre national réduit au minimum selon Jean Guiony. En effet, le seul prérequis des projets présentés est la transversalité, introduite au travers de 5 axes. Les ORT devront simultanément avancer vers une restructuration de l'habitat (1), initier un rééquilibrage du développement économique (2), valoriser les formes urbaines, du paysage et du patrimoine (3), traiter les mobilités et connexions(4), mais aussi assurer une protection de l'accès aux services publics (5).

Suite à ces considérations, Patrick Chotteau a analysé plus en détails les implications du Plan pour les collectivités et leur rôle de maîtrise d'ouvrage. Il a rejoint l'enthousiasme de Jean Guiony pour l'organisation en 5 axes, puisque cela pourra donner l'opportunité aux villes moyennes, souvent organisées en « silo », de développer un « mode projet » plus transversal entre les services. En effet, l'enjeu de la construction de nouvelles pratiques de travail est central, afin d'élaborer un diagnostic partagé, fondement d'une vision politique. Dans ce cadre, la légitimité du directeur de projet est cruciale afin de coordonner les différentes administrations, ce qui en fait un poste difficile à pourvoir. Dans ce contexte, Patrick Chotteau a souligné que les Assistances à Maîtrise d'Ouvrage (AMO) pouvaient constituer une réponse, en apportant un regard d'experts extérieurs. De même, il a mis en avant leur expérience dans l'organisation de processus de participation citoyenne, aspect qui devrait selon

lui être inclus au sein d'un dispositif piloté par des acteurs locaux et aspirant à une dynamique « bottom-up ».

Comment fait-on pour, qu'au sein des collectivités, se perdent des habitudes de travail en « silo », afin de prendre du recul et de construire une vision politique ? Elaborer cette vision prend du temps mais est indispensable pour que les chefs de projets soient en situation d'écrire un vrai cahier des charges.
Patrick Chotteau

Après ce premier temps de réflexion, les échanges avec la salle ont porté sur l'importance d'une ingénierie adaptée pour faire avancer les projets, y compris lorsqu'il existe un portage politique important. Par ailleurs, le risque de standardisation du territoire comme conséquence des politiques publiques a été évoqué, ainsi que la place de l'économie, et de son rééquilibrage, dans le Pan. Dans ce cadre, la nécessité de financement public, et son effet d'entraînement de fonds privés ont été abordés, ainsi que la possibilité d'inclure plus amplement les entreprises privées et les associations.

II. Les finalités d'action en question : quelle(s) approche(s) prospective(s) possible(s) pour les Cœurs de Ville ?

Dans un deuxième temps, les participants se sont interrogés sur les différentes causes de déclin et les solutions à long terme pouvant être envisagées selon les problématiques rencontrées.

Laurent Chalard a ouvert le deuxième temps de réflexion en s'interrogeant sur **la définition de la ville moyenne**. Celle généralement acceptée, de villes comprises entre 20 000 et 200 000 habitants, ne dit rien du choix du périmètre retenu, à savoir celui de la commune, de l'agglomération ou l'aire urbaine. Du fait de ce problème de définition, les 222 villes sont très diverses, ce qui induit une **pluralité de problématiques, et donc différentes réponses selon le contexte**. A partir de ce constat, il a dressé une typologie des cœurs de ville en difficultés.

- Une première catégorie, les « **Cœurs de Ville déclinants de villes déclinantes** », rassemble les villes moyennes confrontées à une démographie décroissante causée par le déclin d'activités

économiques. La détérioration du centre-ville est alors un symptôme de la perte d'attractivité de la ville, et la réponse doit permettre de relancer la dynamique du territoire, ou penser le rétrécissement, afin de préserver une centralité et lutter contre la vacance, quitte à envisager des démolitions.

Penser le rétrécissement c'est se dire que si l'on veut maintenir encore un pôle de centralité, il faut tout concentrer au même endroit, quitte à en sacrifier un autre. Or, souvent on laisse faire, ce qui fait qu'au bout toutes les rues renvoient une image de déclin. Alors que si on concentre ce qu'il reste dans une rue, celle-ci correspondra à un centre-ville attractif. Il faut inventer un modèle français du rétrécissement à partir de l'expérience allemande - Laurent Chalard

- Une deuxième catégorie regroupe les « **Cœurs de Ville déclinants de villes dynamiques** », principalement situées dans le Sud et l'Ouest de la France. Cette situation paradoxale est liée au phénomène de périurbanisation, les habitants et commerces délaissant le centre-ville, qui s'est progressivement paupérisé. Dans ce contexte, réintroduire de la programmation et de la stratégie à l'échelle intercommunale est indispensable.

- Enfin, les « **Cœurs de Ville déclinants de banlieues ou de villes satellites de grandes métropoles** » agglomèrent les centres-villes ayant souffert de la concurrence du centre d'une métropole, et de celle des grands centres commerciaux en périphérie, nécessitant une réponse en termes de planification urbaine et de polynuclearité, reposant sur les centres-villes anciens.

François Kossmann a rejoint Laurent Chalard pour souligner la disparité des situations des Cœurs de Villes moyennes. Il a précisé que si certaines ont réussi à préserver la superposition traditionnelle entre centralité urbaine et centralité commerciale, beaucoup ont vu la périurbanisation et le tout-voiture faire partir le commerce à l'extérieur des centres.

Sur cette question du **dynamisme du commerce en centre-ville**, François Kossmann a insisté sur la nécessité d'aborder l'enjeu du numérique, qui représentait 74 milliards d'euros de transaction en 2016, avec une croissance de 1% par an, principalement sur mobile. Cette vitesse est à mettre en perspective avec le temps de l'urbanisme, beaucoup plus long, faisant courir un risque d'obsolescence du cadre bâti vis-à-vis des usages.
Le numérique a provoqué une transformation

majeure dans les modes de consommation : les clients ne se déplacent plus vers les polarités commerciales uniquement pour un acte marchand, qu'ils peuvent réaliser chez eux, mais pour une expérience et des univers qu'ils ne peuvent trouver ailleurs. Laurent Chalard a appuyé ce constat, en soulignant que les Cœurs de Ville fonctionnant encore aujourd'hui sont généralement des villes touristiques, dont l'attractivité est donc difficilement reproductible.

En conséquence, François Kossmann a suggéré qu'une solution pour le commerce pouvait reposer sur **la création d'atouts territorialisés pour protéger les cœurs de villes** moyennes. Par exemple, la mise en valeur de l'unicité du lieu, comme cela a été proposé avec le Dragon des mers de Saint Nazaire, ainsi que le recours au marketing territorial peuvent être envisagés. Par ailleurs, si le commerce devient de plus en plus multicanal (physique et numérique), les acteurs en ligne ont toujours besoin d'implanter des points relais physiques, ce qui représente une opportunité pour les villes moyennes.

Le commerce est maintenant multicanal, des pureplayers (entreprises œuvrant uniquement sur internet) au commerce physique, et il tend à former une barre unique, les pureplayers investissant l'espace physique, et les magasins intégrant des services numériques. Le commerce numérique fonctionne avec des « webzones de chalandise », c'est-à-dire une zone de chalandise territoriale mais aussi composée de leur réseau social. Les villes moyennes ont intérêt à faire venir des pureplayers qui ont besoin de points relais, notamment de points de livraison, voire de boutiques, pour redynamiser leur activité commerciale.- François Kossmann

Concernant la question des retours d'expérience sur la revitalisation des centres en déclin, Laurent Chalard a cité le cas de la Ville de Dreux, souvent présentée en exemple, mais qui est aujourd'hui à nouveau confrontée à une fermeture des commerces. En cause selon lui, **la paupérisation des habitants et de la ville**, grand impensé du Plan Action Cœur de Ville.

A la suite de ce deuxième temps d'échange, des intervenants de la salle ont insisté sur le caractère central de l'ingénierie pour l'appréhension des atouts des collectivités, qui ne les connaissent pas toujours, ainsi que de la transversalité pour leur mise en valeur. De plus, le risque de déconnexion

des intercommunalités, dont la taille est toujours croissante, a été mentionné.



III. Comment développer des démarches de projet multi-thématiques articulant les temporalités et les échelles de territoire ?

Ce troisième temps de réflexion a porté sur la démarche de projet, le rôle de la programmation et celui du portage politique pour favoriser plus de transversalité et une inclusion plus large d'acteurs.

Initiant la dernière partie des échanges, Michel Champredon et François Meunier ont insisté sur le **caractère crucial du portage politique**. Michel Champredon a mis en avant plusieurs raisons pour cela :

- La restructuration des cœurs de ville concerne tous les habitants du territoire, y compris ceux qui ne s'y rendent pas. Le centre-ville est un patrimoine commun que l'on montre à ses amis lorsqu'ils viennent vous visiter. Cela crée le besoin d'une maîtrise d'ouvrage clairement identifiée,
- seul l'élu a la légitimité pour mobiliser les financeurs, les acteurs de terrain et la population. Cela ouvre une fenêtre pour innover dans le domaine de la participation, particulièrement au travers d'outils numériques en amont du projet avec, par exemple, des sondages sur les besoins et les attentes de la population quant aux services et activités commerciales du centre-ville. François Meunier a quant à lui souligné le rôle d'un noyau dur de gouvernance de projet, clairement identifié et incarné, afin de co-élaborer une stratégie, **appuyée sur une large palette d'acteurs**. Il s'agit d'une condition fondamentale pour passer d'une approche instrumentale à une approche relationnelle, et de créer une interaction avec tous les acteurs susceptibles d'utiliser l'espace pour créer des ressources, et ainsi nourrir le questionnement collectif.

Nous avons besoin d'un noyau de gouvernance qui soit clairement identifié pour que l'ensemble de la société civile et des acteurs qui fabriquent la richesse des lieux, puissent être en interaction avec lui. Il s'agit d'organiser une dialectique entre un portage, une maîtrise d'ouvrage urbaine souveraine et éclairée, et une collectivité de projet sur laquelle elle s'appuie et qu'elle inclut dans le débat. François Meunier

François Meunier a spécifié **le rôle de la programmation urbaine** dans ce cadre, et notamment la nécessité de penser les équipements, tels que l'école, depuis leur contenu et leur rôle, insérés au sein d'un contexte plus large. Envisager l'unicité des enjeux de chacun de ces équipements, au croisement de différentes thématiques, et non comme des modèles reproductibles, est un préalable nécessaire. Ces équipements constituent des outils pour co-construire un projet global dans la durée, dépassant leur fonction spécifique. Ils ouvrent des possibilités de provoquer de micro-situations permettant de recréer progressivement de l'attractivité. Ainsi, **l'espace du projet d'aménagement, loin d'être un produit fini, est un levier de développement local** au sein de son territoire élargi. La question des centres-villes offre une opportunité d'appliquer ce raisonnement à un ensemble de sujets, et de rassembler les acteurs autour d'une problématique commune.

En conséquence, François Meunier a insisté sur la question du temps, cruciale, afin de pouvoir mener une démarche appropriée, incluant les acteurs dans la réflexion collective, et non plaquer un raisonnement préétabli. Michel Champredon a rejoint François Meunier sur cet enjeu de la temporalité, et notamment l'articulation entre le temps du projet et le temps politique, dans un contexte d'élections municipales à venir (2020). Selon les collectivités, s'inscrire dans la démarche de l'Etat, à l'approche du renouvellement municipal, peut être soit une difficulté (lorsqu'on doit mettre en exergue les difficultés de son centre-ville pour obtenir les subventions maximales) ; soit une aubaine (car c'est un projet « clef en main » à proposer à la population).

Par ailleurs, Michel Champredon a mis en avant que la restructuration d'un Cœur de Ville est une **incitation forte pour les élus et collectivités à revisiter l'ensemble de leurs politiques publiques** (logement au centre-ville, stationnement et circulation, place des services publics, embellissement des espaces extérieurs...) **mais aussi leur organisation** (mise en place d'un groupe projet). Le rôle de l' élu est essentiel pour mobiliser ses services afin de dépasser la logique « de silo » et les prises de décisions verticales, vers des fonctionnements plus novateurs, incluant de la transversalité, mais également pour englober de nouvelles parties prenantes (CCI, association d'usagers des transports...). Ainsi, le comité de développement de l'intercommunalité (ex CESE), regroupant l'ensemble des acteurs socio-économiques, peut être une opportunité de rassembler des expertises extérieures au projet,

dans tous les domaines. François Meunier a ajouté que si les axes du Plan constituent un premier pas vers une plus grande transversalité, il faut veiller à ce qu'ils n'atomisent pas les sujets, mais au contraire encourager les passerelles entre eux, puisqu'ils sont interdépendants. Pour répondre à cet enjeu, Patrick Chotteau a souligné la nécessité de commandes plus larges et ambitieuses auprès des AMO, avec des cahiers des charges inventifs, incluant de l'ingénierie culturelle par exemple, auxquels la MIQCP est prête à s'associer.

Les Opérations Cœur de Ville peuvent donc être l'opportunité de repenser le projet de ville et les politiques publiques, avec de l'ambition, avec des logiques de partage et de transversalité entre les services, mais aussi de réintroduire du beau dans nos centres-villes. – Michel Champredon

A la suite de ce troisième temps de réflexion, Justine Angot, du bureau d'étude Espelia, créé par l'Association des Maires de France et qui a participé à l'écriture du guide Cœur de Ville¹, est intervenue. Elle a partagé les premiers retours des collectivités sur le Plan. Elles commencent à **ressentir les conséquences de la mise en place d'une nouvelle méthodologie, du fait de la transversalité des thématiques qu'elles doivent travailler et du territoire global** à anticiper. De même, certaines collectivités mentionnent l'importance de la réorientation de fonds pour cette opération, qui devrait générer des effets de levier. Elle a affirmé voir apparaître de nouvelles missions d'AMO, centrées sur le montage, et qui joueront probablement un grand rôle en faveur de l'innovation dans un contexte de financements restreints.

Les échanges avec la salle ont porté sur la question de la typicité du lieu des villes moyennes comme atout de développement, pour que le territoire redevienne hospitalier avant de pouvoir être attractif. De même, le rôle des habitants dans la fabrique de micro valeur, qui peut être porteuse d'une dynamique nouvelle, a été mis en avant. La nécessité d'une mise en réseau des chefs de projets d'ORT afin de favoriser un transfert de compétence a également été promue.

¹ Guide du programme « Action Cœur de Ville »
Téléchargeable sur le site du [CGET](#)

En mots de conclusion, les intervenants ont souligné **les marges de manœuvre qui existent aujourd'hui pour offrir des démarches de projet adaptées aux besoins des cœurs de ville**, et les mutations qu'elles requièrent. Patrick Chotteau a insisté sur l'importance de penser le territoire dans son ensemble, en lien avec les zones rurales, ainsi que la nécessité de commandes d'AMO plus larges, afin de pouvoir générer un travail participatif avec toute la société civile. Laurent Chalard a mis en avant la bonne santé des villes moyennes dans la plupart des autres pays européens, afin de défendre qu'il n'existe aucune fatalité, mais une urgence à corriger nos politiques nationales. Michel Champredon l'a rejoint dans sa demande d'une meilleure cohérence entre les différentes politiques publiques, et a argumenté en faveur d'une redéfinition des fonctions du centre-ville pour la génération à venir (qu'attend-on de son centre-ville ? Que va-t-on y faire ?), afin de mieux cibler leur restructuration. Finalement, Jean Guiony a souligné la nécessité de distinguer mutations endogènes, qui doivent être accompagnées, et mutations exogènes qu'il est possible de moduler avec les politiques publiques, ainsi que le besoin d'inventer un savoir propre aux villes moyennes, que ce Plan pourrait permettre, avec une mise en réseau physiques et digitales des acteurs.



Aptitudes Urbaines

Formation à la démarche de
programmation urbaine

103 rue La Fayette - 75010 Paris
01.40.34.91.74

<http://www.attitudes-urbaines.com/aptitudes-urbaines/>



<https://www.linkedin.com/in/aptitudesurbaines/>