



Société
Immobilière
et d'Aménagement
du Béarn

Mémoire de 2^{nde} année de Master Action
locale et Projets de Territoires APTER

Action Cœur de Ville :
Vers la simplification des projets de
revitalisation des centres-villes des
villes moyennes ?
L'exemple du centre-ville de Pau

Frédéric **CLAIN**

2018

Responsable pédagogique : Benoit **BOLDRON**, Maître de conférence

Maître de stage : Emmanuelle **MAUJEAN**, Chef de projet

REMERCIEMENTS

Ce premier paragraphe me donne l'occasion de remercier mon responsable pédagogique, Benoit BOLDRON, pour son aide dans la réalisation de ce mémoire. Je le remercie de sa compréhension et de m'avoir poussé davantage dans mes retranchements dans cet exercice. Un enseignant qui fait partie de ceux qui vous apportent des connaissances avec simplicité et de ceux qui vous inspirent.

Ces quelques mois passés en stage à la Société Immobilière et d'Aménagement du Béarn (SIAB) m'ont fait grandir. La petite équipe de la SIAB a su parfaire ma formation en m'offrant la possibilité de me professionnaliser, de me responsabiliser et de m'affirmer. Dans ces premières lignes, je tiens absolument à remercier mes quatre collègues très sincèrement :

Tout d'abord, merci à Emmanuelle MAUJEAN, chef de projet de la SIAB, de m'avoir fait confiance pour effectuer ce stage et de m'avoir véritablement intégré dans le monde du travail de l'aménagement. Une personne que j'admire par son professionnalisme, son intelligence et sa justesse dans le projet, ô combien difficile et important, de revitalisation du cœur de ville.

C'est chaleureusement que je remercie Anne VERRIER pour son accueil, son humour, sa bonne humeur et ses coups de gueules. La gentillesse personnifiée, une personne de confiance et une aide précieuse.

C'est avec beaucoup de respect que je remercie Claire RENAULT. Certainement la personne qui m'a le plus appris. Le champ de l'habitat et de l'architecture me paraît désormais beaucoup plus familier. Travailler à ses côtés me ramène à mes passions d'enfant et à ce que je recherche dans le vaste domaine de l'aménagement du territoire.

Enfin, je termine par celle qui n'a pas hésité à me responsabiliser dès mes premiers jours et à me faire confiance : Sophie LACLAU. La magnifique requalification du Hédas m'a prouvé à quel point la rigueur et le sens du détail ont leur importance quand il s'agit d'offrir aux citoyens un nouvel espace de vie.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	2
----------------------------	---

INTRODUCTION	5
---------------------------	---

PARTIE I : Après les métropoles, place aux villes moyennes	13
---	----

1. Des villes moyennes et des centres-villes en difficultés.....	13
--	----

a. Une problématique nationale: analyse des tendances démographiques	13
--	----

b. Le commerce de centre-ville en crise	16
---	----

2. Une rupture dans l'histoire de l'aménagement du territoire en France.....	21
--	----

a. Le soutien aux villes moyennes dans les années 1970	21
--	----

b. 10 ans en faveur des métropoles et le retour des villes moyennes	23
---	----

3. Le Plan Action cœur de ville	26
---------------------------------------	----

a. Qu'est ce que c'est ?	26
--------------------------------	----

b. Les villes lauréates et les phases de contractualisation	32
---	----

c. Les mesures du plan : une approche (presque) globale.....	41
--	----

PARTIE II : La revitalisation du centre-ville de Pau : un cas d'école d'une ville moyenne française	50
--	----

1. L'agglomération paloise : un pôle urbain et un pôle d'emploi	50
---	----

a. Une place dans la hiérarchie urbaine du Sud-Ouest.....	50
---	----

b. Le développement de l'urbanisation en périphérie.....	53
--	----

c. Le tissu économique.....	59
-----------------------------	----

d. Un cadre de vie attractif.....	62
-----------------------------------	----

2. Le centre-ville de Pau : les nouveaux enjeux.....	63
a. Les dynamiques démographiques.....	63
b. Les dynamiques liées au logement.....	65
c. Les problématiques commerciales.....	69
3. Les moyens d’agir	76
a. La Ville de Pau : chef d’orchestre malgré l’alternance politique.....	76
b. La SIAB : le devenir d’un acteur incontournable du centre-ville palois	84
c. La convention « <i>Centre-ville de demain</i> » intégrée au plan Action Cœur de Ville:.....	92
CONCLUSION	94
BIBLIOGRAPHIE	97
ANNEXES	101
LISTE DES SIGLES ET DES ABREVIATIONS	103

INTRODUCTION

Alors que la 2^{ème} Conférence nationale des territoires s'est déroulée le 14 décembre 2017 à Cahors, le 1^{er} Ministre, Edouard PHILIPPE accompagné de treize membres du gouvernement, a présenté sa politique de lutte contre les « *fractures territoriales* », devant les représentants des collectivités territoriales. Lors de ce déplacement en région Occitanie, le Ministre de la Cohésion des territoires, Jacques MEZARD, a affirmé la position du gouvernement vis-à-vis des villes moyennes à Rodez le 15 décembre 2017, avec l'annonce d'un nouveau plan d'aide : le Plan Action Cœur de Ville, parfois appelé le plan MEZARD. Concrètement destinée aux centres-villes des villes moyennes, cette opération mobilise une enveloppe de 5 milliards d'euros sur 5 ans, financée par l'Etat, la Caisse des dépôts et consignations (CDC), Action logement et l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH). Ce plan, piloté par le Commissariat Général à l'Egalité des Territoires (CGET), exprime la nouvelle attention de l'Etat vis-à-vis des centres anciens des villes moyennes. D'ailleurs, ce dernier définit son intervention comme « *une priorité nationale* ». Conscients du rôle structurant des villes moyennes dans la hiérarchie urbaine et, plus généralement, dans l'organisation territoriale de notre pays, Jacques MEZARD et Julien DENORMANDIE, Secrétaire d'Etat auprès du ministre, énoncent plusieurs ambitions dans l'édito du Dossier de presse du 15 décembre 2018 : « *Action Cœur de Ville permettra, sur la durée du quinquennat de donner une nouvelle place à ces villes dans les priorités du pays. Créatrices de valeur, elles seront renforcées dans ce rôle de ville régionale, dans leurs fonctions de centralité et de rayonnement administratif, éducatif, culturel, médical, patrimonial, économique et commercial.* »¹

Ce plan marque un véritable tournant dans l'histoire des politiques d'aménagement en France. Les villes moyennes ont effectivement longtemps été laissées pour compte au profit des métropoles ces 15 dernières années. Le contexte politique et

¹France. Commissariat Général à l'Egalité des Territoires, Ministère de la Cohésion des territoires (2017). « Action Cœur de Ville, Inventons les territoires de demain » [en ligne]. *Dossier de presse*, 15 décembre 2017, Paris, 23 p. Disponible sur : <<http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/dossier-de-presse-action-coeur-de-ville>>

économique ayant favorisé leur mise en avant. Quoiqu'il en soit, au-delà de ce changement de direction pris par l'Etat, l'intervention sur les villes moyennes et leurs centres-villes apparaît absolument nécessaire au regard de leur déclin. Pourtant historiquement les villes petites et moyennes ont longtemps prospéré... Héritées de l'Etat français Impérial, monarchique et républicain, elles se sont renforcées et structurées par la présence déconcentrée de l'Etat : préfets, magistrature, écoles, administrations, casernes... Depuis les années 1970, elles font l'objet d'une mise en scène plutôt flatteuse, orchestrée par leurs représentants élus. Ils dessinent un portrait subjectif et nostalgique autopromotionnel : « *villes d'agrément* » ; « *villes à taille humaine* » ; « *villes équilibrées* »... D'ailleurs, une politique nationale voit le jour dans les années 1970 afin de valoriser les villes moyennes comme des espaces « *où il fait bon vivre* ». Ces villes bénéficiaient également d'une certaine attractivité sur un arrière pays et d'une polarité commerciale, industrielle, administrative, voire culturelle.

Elles font aujourd'hui face à de nombreuses difficultés. Cette situation critique est d'ailleurs bien cernée par les études urbaines depuis les années 2000 et notamment précisée dans le rapport de l'Inspection Générale des Finances (IGF) sur *La revitalisation commerciale des centres villes* de 2016². Ces différents travaux démontrent que cette fragilité résulte de facteurs nombreux et variés tels que : la mobilité accrue des personnes, qui se matérialise par le départ des jeunes et des cadres supérieurs ; la croissance des grandes agglomérations ; la réduction des effectifs dans l'industrie ; le retrait de l'Etat dû à la décentralisation et à la rationalisation de l'action publique ; les réformes judiciaires, hospitalières et militaires. Plus particulièrement, les centres-villes des villes moyennes perdent en attractivité par rapport à leur périphérie. Il est possible d'illustrer ce phénomène par l'analyse des taux de vacance des logements et des locaux commerciaux. En effet, selon le même

² France. Inspection Générale des Finances, Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (2016), *La Revitalisation commerciale des centres-villes*[en ligne]. Paris, juillet 2016, 471 p. Disponible sur : <https://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/Rapport_RevitalisationcentresvillesVdef_octobre2016.pdf>

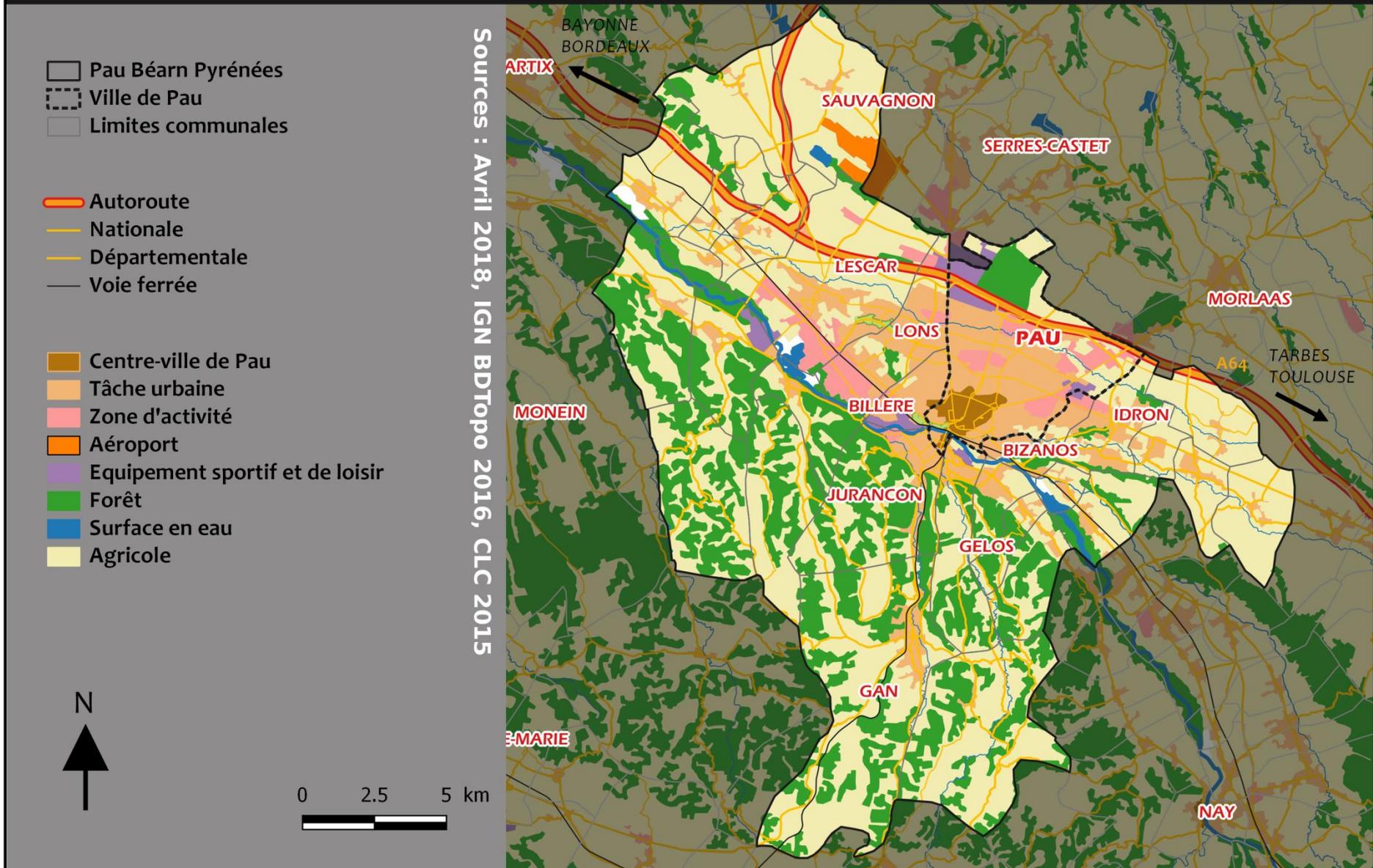
rapport de l'IGF, le taux de vacance moyen des locaux commerciaux est passé de 6,1% en 2001 à 10,4% en 2015 sur un panel de 190 centres-villes³.

Pau est l'une de ces villes moyennes en difficulté avec un centre-ville fragile, c'est aussi l'une des 222 villes lauréates du plan Action Cœur de Ville depuis l'annonce officielle du 27 mars 2018⁴. Aux pieds des Pyrénées, Pau est une commune de 77 000 habitants et ville centre de la Communauté d'Agglomération Pau Béarn Pyrénées (CAPBP) rassemblant environ 162 000 habitants. A la fois suffisamment proche et suffisamment éloignée des métropoles de Toulouse et de Bordeaux (situées à environ 200km), Pau apparaît comme un pôle régional structurant non négligeable au sein d'un territoire à dominance rural, à la frontière espagnole. Il s'agit d'un pôle à la fois administratif, commercial, universitaire, de santé et de gouvernance à l'échelle du département. Autrefois capitale historique des Rois de Navarre et des Seigneurs du Béarn, l'agglomération Paloise est aujourd'hui reconnue pour les géosciences, le numérique, la couverture en Très Haut Débit et en fibre optique, son pôle universitaire et son industrie aéronautique et agroalimentaire. D'ailleurs, Pau fait partie intégrante d'un système économique départemental dynamique, dont la balance commerciale est excédentaire de 445 millions d'euros. Toutefois, son cadre de vie n'a pas changé : depuis le XIXème siècle, Pau est réputée à l'international pour son climat agréable, son patrimoine historique, sa proximité avec des espaces naturels remarquables (Chaîne des Pyrénées et littoral Atlantique), ses points de vue exceptionnels et sa qualité de vie.

³ Les villes retenues dans cette étude ne concernent pas uniquement les villes moyennes. Le panel prend en compte des villes isolées, des villes de banlieues et des villes de grandes tailles.

⁴ France. Commissariat Général à l'Égalité des Territoires, Ministère de la Cohésion des territoires (2017). « Action Cœur de Ville, Inventons les territoires de demain » [en ligne]. *Dossier de presse*, 27 mars 2018, Paris, 7 p. Disponible sur : <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/2018.03.27_dp_action-coeur-de-ville.pdf>

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION PAU BEARN PYRENEES



Carte 1 : Communauté d'Agglomération Pau Béarn Pyrénées

Réalisation et conception : Frédéric Clain

Cependant, durant les années 2000, la ville perd de la population : une diminution de 8% entre 2006 et 2015 selon l'Insee, soit une perte de 6 700 habitants en presque 10 ans. Touché en plein cœur, le centre-ville de Pau se vide de ses commerces, de son artisanat et de ses habitants. Une enquête menée par la commune en 2009 révélera avec précision que le centre-ville est désormais habité par des ménages plus précaires socialement et financièrement, davantage isolés et plus âgés. Ces tendances négatives ont un impact fort. D'une part, les logements devenus vétustes, insalubres et certains inhabitables, portent la vacance résidentielle à 18%. D'autre part, les locaux commerciaux dégradés et dépassés par le développement du commerce en périphérie ne permettent pas aux commerçants du centre-ville de prospérer. Selon le rapport de l'IGF, le taux de vacance commerciale dans le centre-ville de Pau s'élève à 12%, révélant ainsi une « *vacance structurelle* ».

A la fin des années 2000, Martine LIGNERES-CASSOU, maire de Pau entre 2008 et 2014, lance le projet ambitieux, et surtout nécessaire, de revitalisation du centre-ville de Pau. En premier lieu, le conseil municipal de Pau a décidé, le 25 septembre 2008, de lancer une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat et de Renouvellement Urbain (OPAH-RU⁵), dont l'ambition est d'améliorer de façon globale le cadre de vie des habitants et usagers du centre-ville. Puis, le 15 février 2010, la Ville a décidé d'attribuer à la Société Immobilière et d'Aménagement du Béarn (SIAB) la concession d'aménagement relative à la revitalisation du centre-ville de Pau. Une mission qui est amenée à durer jusqu'au 12 juin 2022. Le traité de concession vient préciser le rôle de la SIAB, le concessionnaire, et de la Ville de Pau, le concédant. Dans ce cadre trois objectifs ont été clairement définis :

- Réactiver et diversifier le marché du logement par la réhabilitation, la construction neuve et la remise sur le marché de logements vacants ;
- Revitaliser le commerce et l'artisanat ;

⁵ L'OPAH-RU est un outil créé par la circulaire ministérielle du 1^{er} juin 1977. Il s'agit d'une convention de 3 à 5 ans, signée entre l'Etat, la commune et l'ANAH. L'objectif étant de permettre aux propriétaires de rénover leurs biens via les aides de l'ANAH.

- Répondre aux demandes des habitants et usagers pour un cadre de vie de qualité, durable et attractif par la création d'équipements de proximité, l'aménagement d'espaces publics et la valorisation du patrimoine ;

Ainsi la SIAB, une société par action simplifiée (SAS), est devenue un acteur incontournable dans la réhabilitation et la redynamisation du centre-ville de Pau. Depuis 2010, la Ville de Pau, la SIAB, avec le soutien de l'ANAH et du bureau d'études Urbanis, entreprennent un projet global qui comprend la rénovation des espaces publics, la réhabilitation des logements, un volet commercial et l'animation sociale et culturelle du centre-ville sur un périmètre de 136 hectares.

En tant que stagiaire à la SIAB durant 6 mois, j'ai accompagné l'équipe et ses partenaires dans l'exercice de ses missions. Mes contributions au sein de cette structure couvrent un large panel de sujets et de thématiques : état des lieux des locaux commerciaux vacants en centre-ville ; réalisation du bilan d'activité 2017 ; visite de biens immobiliers ; revue de presse quotidienne ; réalisation du dossier de candidature pour le grand prix national du paysage... Au-delà de ces divers travaux, la SIAB m'a également confié la réalisation de fiches techniques dans le cadre du plan Action Cœur de Ville.

A Pau, la revitalisation du centre-ville est une préoccupation de longue date, un projet qui perdure malgré les alternances politiques, qui se concrétise par de grandes opérations et qui mobilise de nombreux outils et acteurs depuis le début des années 2000 : opération façade, OPAH-RU, piétonisation du cœur de ville, aides aux primo-accédants, attribution d'aides à la rénovation via l'ANAH, la SIAB... autant d'investissements qui font de Pau une ville armée pour mener à bien le projet de revitalisation. Aujourd'hui, des signes positifs et des projets phares font leurs apparitions, annonçant un avenir meilleur pour le centre-ville. Malgré tout, la Ville poursuit actuellement son projet accompagné d'un nouveau partenaire, via la signature d'une convention « *Centre-ville de demain* » avec la CDC : un plan qui accompagne et aide les territoires dans le financement de l'ingénierie et de l'expertise.

En tant que ville signataire de la convention « *Centre-ville de demain* », la Ville de Pau a logiquement intégrée la liste des villes lauréates du plan Action Cœur de Ville. Un plan qui intègre désormais le dispositif de la CDC.

En réponse à la diversité des situations et des difficultés en fonction des territoires, le plan Action Cœur de Ville semble apporter des solutions diverses et nombreuses pour les centres-villes des villes moyennes. Par ailleurs, même si une partie du monde politique parle d'une politique « *correctrice* », il reste très attendu par les premiers intéressés, quelque soit leur niveau d'avancement dans leur projet. Pour de nombreuses villes bénéficiaires, le plan apparaît comme la solution aux difficultés de leur centre-ville. Il leur permettra de construire leur diagnostic, leur projet, de bénéficier de financement et d'un soutien en ingénierie. Pour d'autres villes moyennes, comme Pau, où la revitalisation du centre-ville est un projet de longue date, l'arrivée du plan nécessite une réflexion de coordination des financements, des dispositifs et des calendriers. A l'appui de l'exemple palois, nous nous demanderons si les projets de revitalisation des centres-villes des villes moyennes seront simplifiés avec l'arrivée du Plan Action Cœur de Ville ?

Afin de répondre à cette problématique, nous ferons un rappel historique des politiques d'aménagement du territoire, puis nous verrons dans quelle mesure le plan Action Cœur de Ville peut simplifier les projets de revitalisation dans une première partie. Dans une seconde partie, après avoir présentées les caractéristiques et dynamiques territoriales paloises, nous analyserons comment le plan est intégré et comment il bouleverse le projet de revitalisation du centre-ville.

PARTIE I : Après les métropoles, place aux villes moyennes

1. Des villes moyennes et des centres-villes en difficultés

a. Une problématique nationale: analyse des tendances démographiques

Les villes moyennes occupent une place importante en France mais aussi en Europe. Selon les sources et les seuils démographiques pour définir la ville moyenne, on estime qu'environ 20% à 25% de la population française vit dans une ville moyenne. De même, 1 citoyen européen sur 2 habite dans une agglomération de moins de 100 000 habitants⁶. La France se distingue par maillage important de son territoire par de petites et moyennes villes. En France, elles rassemblent aussi un quart des emplois et un tiers des établissements de santé, preuves du rôle important qu'elles jouent à l'échelle du pays.

Pour autant, elles font l'objet de tendances démographiques défavorables. Effectivement, le démographe Jean-François LEGER rappelle qu'elles n'ont contribué qu'à hauteur de 10% à la croissance démographique nationale entre 2008 et 2013. Dans sa contribution au dossier réalisé par la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), *Révéler le potentiel des agglomérations moyennes*, le démographe décrit plus en détails les enjeux auxquels elles sont confrontées. Il présente une évolution de la composition de la population tout à fait symétrique, où les jeunes adultes quittent la ville moyenne, amenant ainsi moins de naissances sur le territoire, et où la part des personnes âgées et le nombre de décès augmentent. En conséquence, le taux d'accroissement naturel démographique est généralement bas et rares sont les cas où le solde migratoire parvient à le compenser⁷. De plus, elles sont confrontées à un paradoxe. En effet, les villes moyennes disposent d'une offre de formation dans l'enseignement supérieur de qualité qui délivre un niveau de diplôme

⁶Demazière C. (2017), « Le traitement des petites et moyennes villes par les études urbaines », in *Espaces et Sociétés, Ces villes dont on ne parle pas*, 2017/1 n°168-169, pp. 17-32.

⁷Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (2017). « Révéler le potentiel des agglomérations moyennes » [en ligne]. *Les Dossiers FNAU*, octobre 2017, n°42, 44p. Disponible sur : <http://www.fnau.org/wp-content/uploads/2017/10/dossier-42-agglo-moyennes-web.pdf>

élevé aux jeunes étudiants, ne correspondant pas aux emplois présents sur place. Les jeunes diplômés de l'enseignement supérieur quittent donc les villes moyennes à la recherche d'un emploi qui corresponde à leur niveau de formation dans les grandes agglomérations. Toutefois, il est important de signifier que 36% des jeunes des villes moyennes sont diplômés alors que la moyenne française est de 43%.

Enfin, les migrations résidentielles se sont souvent opérées dans un contexte géographique local où les flux ville-centre – périphérie sont nombreux. En effet, ce sont généralement les grands ménages, des familles avec enfants, qui choisissent de s'installer en périphérie proche. Les villes centres et leurs centres-villes perdent ainsi en mixité sociale. On assiste ainsi à une concentration de populations plus précaires : personnes âgées, jeunes, familles monoparentales, familles immigrées... Cette redistribution spatiale s'explique notamment par un parc de logements en décalage avec les attentes des ménages dans les centres urbains.

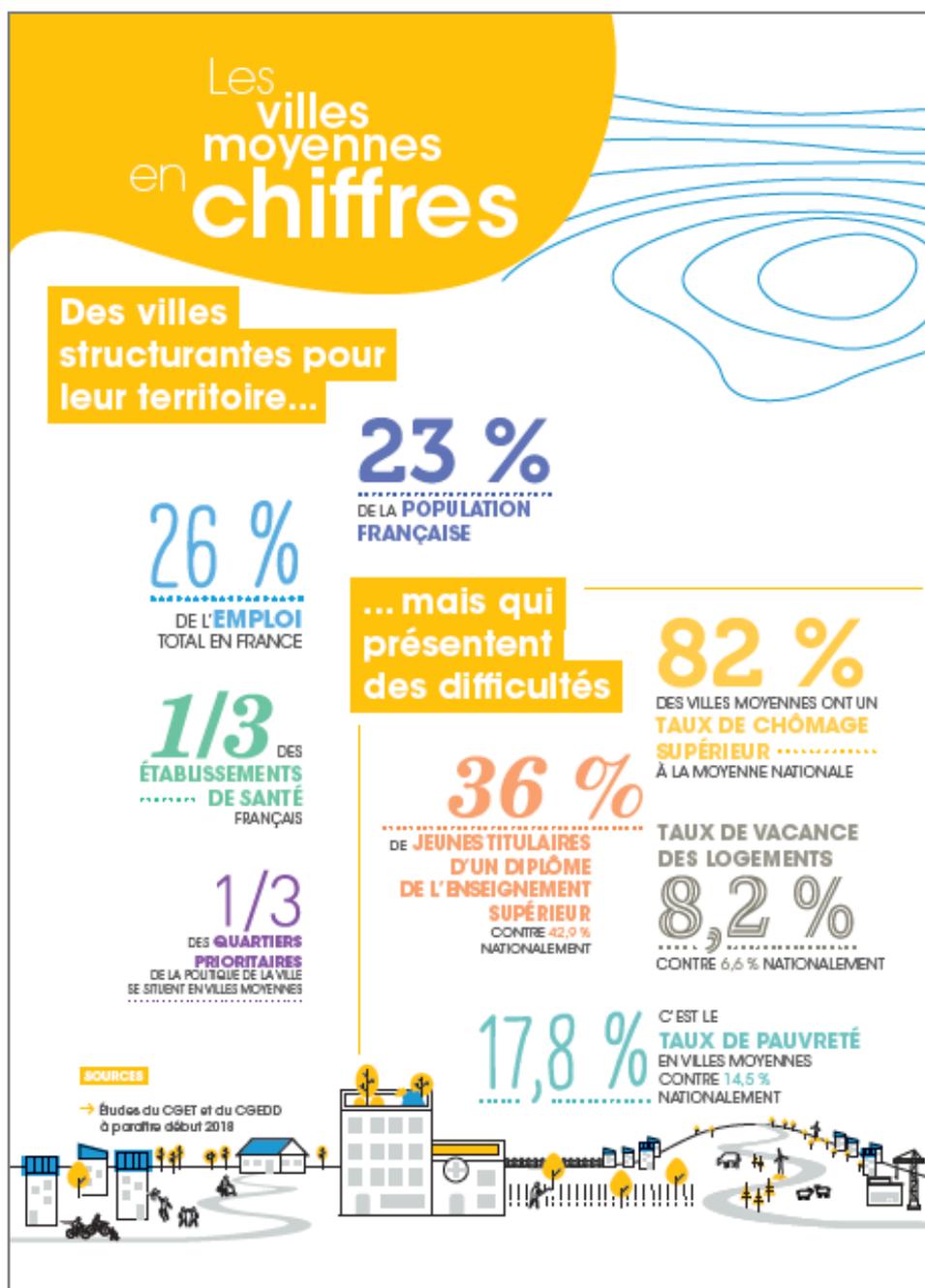
Dans les plaquettes de communication de l'Etat sur le plan Action Cœur de Ville, il est fait référence à d'autres indicateurs significatifs de la fragilité des villes moyennes. 82% des villes moyennes ont un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale et le taux de pauvreté⁸ dans une ville moyenne est de 17,8%, contre 14,5% sur l'ensemble du pays. Même si pour définir la pauvreté il conviendrait de s'intéresser à l'accès des personnes aux services de santé et de communication ou encore à l'alimentation, ces données permettent de donner un aperçu de la concentration des difficultés sociales dans les villes moyennes.

Ces tendances démographiques et ces difficultés socio-économiques ont un impact sur les villes centres et leur centre-ville. Tout d'abord, le solde migratoire négatif engendre une forte vacance de logement, que l'Etat évalue à 8,2% du parc dans les villes moyennes, contre 6,6% en France. Les personnes aux ressources financières

⁸ L'INSEE définit le taux de pauvreté comme la proportion d'individus dont le niveau de vie est inférieur pour une année donnée à 60% du niveau de vie médian, dénommé seuil de pauvreté (exprimé en euros). Il s'agit d'une mesure de la pauvreté relative au niveau de vie du reste de la population du territoire.

fragiles ne peuvent s'offrir, dans le parc privé, que des logements de petites tailles et dégradés, parfois indignes, profitant à la prospérité des marchands de sommeil. L'ensemble n'offre pas un contexte favorable au commerce de centre-ville où les ménages les plus consommateurs ont quitté le centre-ville.

Figure 1 : Les villes moyennes en chiffres (Source : <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/dossier-de-presse-action-coeur-de-ville>)



b. Le commerce de centre-ville en crise

Le rapport de l'IGF de 2016, affirme que le commerce de centre-ville est grandement impacté par la dévitalisation des centralités urbaines. Les auteurs énoncent que plusieurs éléments doivent être rassemblés pour que le commerce de centre-ville prospère :

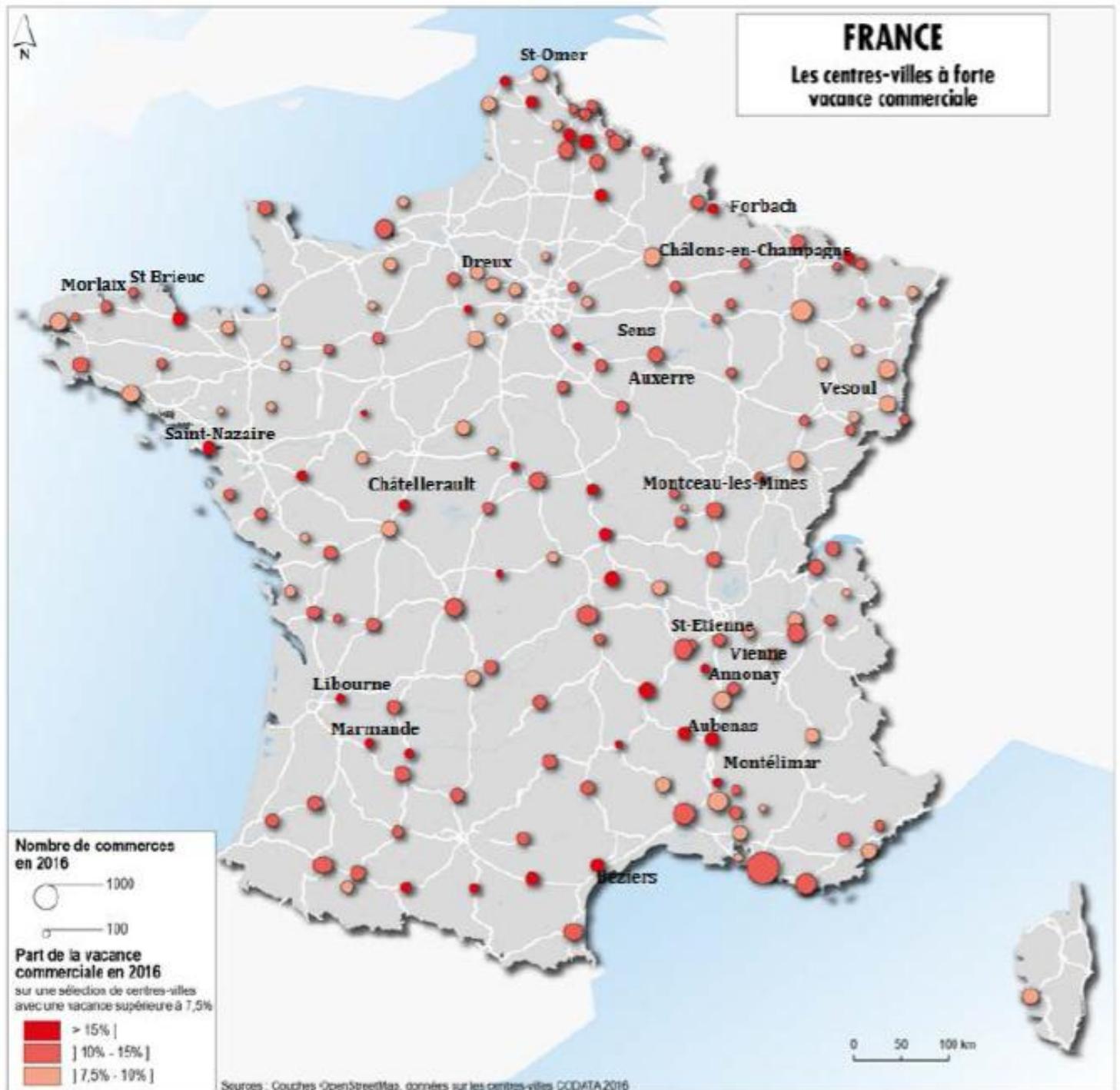
- Une démographie dynamique et une situation socioéconomique favorable, voire une capacité d'attractivité de la ville au-delà de son pourtour immédiat ;
- Un environnement urbain adapté et de bonnes conditions économiques d'exploitation pour les professionnels du commerce ;
- Un équilibre entre périphérie et centralité ;
- Une capacité d'adaptation des acteurs du commerce à l'évolution des modes de consommation et des attentes des clients.

Au regard du premier critère, il s'agit d'un véritable cercle vicieux, dans le sens où le commerce de centre-ville ne peut fonctionner sans un contexte favorable, alors même que le dynamisme d'une ville et les relations sociales des individus reposent en grande partie sur le commerce. Aux yeux de l'action publique, le commerce apparaît ainsi comme un moyen de prendre le pouls de sa ville mais aussi comme un levier intéressant pour améliorer l'image et le dynamisme de la ville.

D'un point de vue global, la vacance commerciale, autrement dit l'analyse de l'offre et de la demande en locaux commerciaux sur un territoire, augmente significativement. En 2001 on enregistrait un taux de vacance de 6,1% contre 10,4% en 2015. Pour autant, c'est bien dans les centres-villes des villes moyennes que la situation est la plus préoccupante. En effet, l'étude fait état de 86 villes moyennes dont le taux de vacance commerciale est supérieur à 10% (soit environ une ville moyenne sur deux) et seulement 10 dont le taux est inférieur à 5%. Cette vacance très élevée pose problème dans le sens où elle exprime une forme de déclin de l'activité commerciale dans le temps.

Carte 2 : La vacance commerciale dans les villes moyennes en France en 2016

(Réalisation et conception : IGF)



La crise commerciale qui sévit dans les centres-villes des villes moyennes est trop souvent résumée par la vacance des locaux commerciaux. En effet, la situation actuelle du commerce dans les centres-villes résulte aussi d'un environnement urbain défavorable. De nombreux équipements essentiels à la vie quotidienne des habitants, des entreprises et des usagers sont de plus en plus rares. En effet, l'IGF a calculé l'évolution du nombre d'équipements dans les centres-villes entre 2010 et 2014.

Tableau 1 : Evolution de la présence de certains équipements et services dans les centres-villes entre 2010 et 2014 (Source : IGF ;INSEE)

Services et équipements	Taux d'évolution
Bureaux de poste	-1,2%
Médecins omnipraticiens	-5,5%
Pharmacie	+0,3%
Etablissements de santé/services d'urgence et maternité	-9%
Cinéma	-2,2%
Terrain de grands jeux	-1,2%
Education (écoles maternelles et collèges)	-4%
Sécurité (Police et gendarmerie)	+2%

A noter que sur plusieurs points, la diminution est plus forte dans les villes moyennes que dans les grandes villes. La présence d'établissements scolaires, par exemple, régresse de 4% dans les grandes villes, contre une diminution de 6% dans les villes de taille moyenne. D'autre part, nous pouvons remarquer la forte baisse de l'offre de soins en centre-ville, hormis les pharmacies qui restent stables. Les déserts médicaux

sont donc aussi une réalité préoccupante dans les centres-villes. Par ailleurs, les réformes de la carte des casernes militaires, des tribunaux ou encore celle des sous-préfectures, ont durement touché les villes moyennes au même titre que les équipements listés ci-dessus. La déqualification de l'environnement urbain n'est pas favorable pour le développement commercial, mais aussi pour l'attractivité résidentielle.

En parallèle, le commerce de centre-ville subit la concurrence du commerce en périphérie. En France, lors de ces 50 dernières années, les collectivités ont autorisé la construction de 5 à 6 milliards de m² de surface commerciale par ans⁹. Lorsque l'on évoque le déséquilibre entre commerce de centralité et commerce de périphérie on s'attaque au sujet de la cohérence territoriale et plus précisément de l'urbanisme commercial. Le Président de la Chambre des Commerces et de l'Industrie (CCI) des Hautes-Pyrénées affirme que les politiques nationales ont longtemps favorisé l'essor de ces commerces en périphérie. Selon lui, la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME), puis la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (loi ACTPE) ont augmenté le seuil maximal des équipements commerciaux de 300m² à 1 000m². Cela s'est traduit par la construction de nombreux bâtiments de grande superficie d'environ 900m² dans la plupart des agglomérations¹⁰. La généralisation du Plan local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) dans les territoires, permise par la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 relative à l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (loi ALUR) et la loi n°2017-86 du 28 janvier 2017 Egalité et Citoyenneté, peut venir réguler et limiter le développement de ces zones commerciales périphériques, en améliorer leur qualité urbaine et construire un meilleur équilibre avec le centre-ville.

⁹Loubière A. (2017), « Comment réconcilier ville et commerce ? », in *La revue Urbanisme*, n°407, hiver 2017, pp 12-22.

¹⁰*Ibidem*

Selon l'IGF, le rapport de force entre commerce de centre-ville et commerce de périphérie participe à l'établissement d'une concurrence déséquilibrée, fragilisant ainsi le commerce de centre-ville, au même titre que la consommation de biens sur internet. En effet, l'essor du e-commerce a considérablement modifié les modes de consommation des ménages, engendrant une baisse du chiffre d'affaires des commerces physiques. Le commerce en ligne occupe une place de plus en plus conséquente avec une croissance du chiffre d'affaires en forte progression depuis une dizaine d'années en France. En 2016, le e-commerce représente 8% du chiffre d'affaires du commerce de détail¹¹. Ce chiffre atteint même 40% des ventes de produits culturels, 22% pour les jouets et 15% pour les produits d'habillement. Néanmoins, il ne faut pas réduire le commerce en ligne au capital généré. Il a profondément fait évoluer l'expérience d'achat du client qui se caractérise souvent par une phase de consultation de produit sur internet avant d'aboutir à un achat en magasin physique. Ce sont généralement les grandes enseignes nationales et internationales qui peuvent offrir à leurs clients ce type d'expérience sur leur site internet, qui proposent par ailleurs différents services pour faciliter la consommation (livraison à domicile, retrait en magasin, retour du produit...). Avec ce nouveau processus d'achat, les commerces indépendants sont un peu plus fragilisés. Enfin, le déséquilibre de la concurrence est d'autant plus important, lorsque l'on sait que le e-commerce ne paye pas de taxe foncière.

¹¹Tavali E. (2017), « La montée en puissance du commerce en ligne » [en ligne]. *Les Echos*, 27 novembre 2017. Disponible sur : <<https://www.lesechos.fr/industrie-services/dossiers/0201064436807/0201064436807-la-montee-en-puissance-du-commerce-en-ligne-165287.php>> (Consulté le 29 mai 2018)

2. Une rupture dans l'histoire de l'aménagement du territoire en France

a. Le soutien aux villes moyennes dans les années 1970

Dans les années 1970, les villes moyennes sont reconnues pour le cadre de vie agréable qu'elles offrent. Alors que les grandes agglomérations étaient reconnues dans les années 1960 et 1970, par la Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR), comme le contrepoids de l'hégémonie parisienne, les villes moyennes sont des lieux où la vie urbaine n'a pas de contrainte : embouteillage, pression démographique et foncière... A cette période, les villes moyennes ont déjà un poids démographique notable et ont souvent un arrière pays conséquent, attractif et en pleine mutation. Cependant, la DATAR et l'Etat vont constater un essoufflement du dynamisme démographique et économique dans les villes moyennes, au bénéfice de leur arrière pays. A partir de ce diagnostic, l'Etat va expérimenter une politique en faveur des villes moyennes en 1972, en signant un contrat avec deux villes « test » : Angoulême et Rodez. Alors que le Ministère de l'Équipement présente un bilan mitigé, avec un échec de la politique à Angoulême, le succès de Rodez lui permettra de généraliser cette politique de la contractualisation en février 1973 auprès de 78 autres villes¹².

Ces contrats de villes moyennes marquent une forme de rupture avec la politique d'aménagement du territoire menée dans les 1960 : le productivisme urbain. Cette politique prônait une concentration de la croissance démographique et urbaine sur un nombre limité et sélectionné d'espaces. Elle s'est exprimée à travers les métropoles d'équilibre, la construction des grands ensembles ou encore la création des villes nouvelles¹³. Alors que les politiques d'aménagement et d'équipement des territoires s'étaient standardisées, les contrats de villes moyennes mettent l'accent sur la spécificité territoriale. A partir d'un diagnostic territorial, l'Etat s'engage auprès de

¹²Vadelorge L. (2013), « Les villes moyennes ont une histoire », *L'Information géographique*, n°2013/3, Vol. 77, pp 29-44.

¹³*Ibidem*

chaque ville à verser des aides destinées à la réalisation d'aménagements listés et à l'accueil d'activités industrielles et tertiaires, via la prime d'installation d'entreprise mise en place à partir de 1976. L'Etat insiste en particulier sur la préservation du cadre de vie, tout en répondant aux besoins de la population en offre de logements, en conditions de vie et de formation¹⁴. Finalement cette politique à destination des villes moyennes se concrétise sur les territoires par la création d'équipements publics, d'équipements culturels et de services collectifs qui répondent avant tout aux besoins de la municipalité plutôt que de sa population. Il s'agit aussi d'opérations d'embellissement des secteurs centraux (réhabilitation des places, des boulevards...) et en faveur à l'accueil de la voiture en ville. Ces contrats de villes moyennes ont finalement pour objectif de trouver un équilibre entre protection du cadre urbain historique et la maîtrise de la croissance urbaine. Selon D. BEHAR et P. ESTEBE ces contrats ont malgré tout engendré des projets d'embellissement relativement similaires d'une ville à une autre. Cette uniformité serait un facteur explicatif de « *la faiblesse actuelle des centres anciens* »¹⁵.

Au cours des années 1970 et 1980, la crise économique rend le contexte politique et financier difficile pour continuer à établir des politiques nationales d'aménagement du territoire. Pour les villes moyennes, cela se traduit dès 1976, par une réorientation des financements des opérations concernant l'environnement urbain vers l'attraction de nouvelles activités industrielles et tertiaires, grâce à des primes à l'installation. En 1979, la politique des villes moyennes est définitivement abandonnée.

Cette politique d'investissement à destination des villes moyennes semblait pertinente, mais les moyens mobilisés peuvent être jugés insuffisants et l'action dans le temps trop courte. En effet, la croissance démographique durant la période des contrats n'a

¹⁴Santamaria F. (2012), « Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? » [en ligne]. *Norois*, n° 223, pp 13-30. Disponible sur : <<http://norois.revues.org/4180>>

¹⁵Béhar D., Estèbe P. (2014). « Les villes moyennes, espaces en voie de disparition ? » [en ligne], in *Libération*, 12 mars 2014. Disponible sur : <http://www.liberation.fr/france/2014/03/12/les-villes-moyennes-espaces-en-voie-de-disparition_986611>

pas été au rendez-vous. Entre les recensements de 1975 et de 1982, de nombreuses villes ont perdu des habitants : Angoulême, Rodez, Dieppe, Annecy ou encore Saint-Omer. Le manque de résultats probants associé à la crise économique des années 1970 à 1990, ont justifié l'arrêt des aides et une potentielle nouvelle vague de contractualisation.

b. 10 ans en faveur des métropoles et le retour des villes moyennes

Depuis 2010, l'Etat reconnaît les grandes agglomérations comme les locomotives du développement économique et de l'innovation du pays dans un système mondialisé, entraînant avec elles les « *territoires métropolisés* ». Bien que cette reconnaissance quelque peu binaire soit à nuancer, les politiques publiques se sont centrées sur les grandes agglomérations. Cette ascension s'est notamment concrétisée, sous le quinquennat de Nicolas SARKOZY (2007-2012), avec la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de Réforme des Collectivités Territoriales (loi RCT) qui crée une nouvelle forme d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) : les « *métropoles* ». Les EPCI pouvaient ainsi, sur la base du volontariat, obtenir le statut de métropole (sous réserve de respecter le seuil démographique minimal de 500 000 habitants), apportant ainsi des financements et des compétences supplémentaires, mais aussi une forme de notoriété nationale et internationale, à la hauteur de leur rang.

Plus tard, sous le quinquennat de François Hollande (2012-2017), l'adoption de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 relative à la Modernisation de l'Action Publique Territoriale et à l'Affirmation des Métropoles (loi MAPTAM), vient conforter ce statut. En effet, les EPCI de plus de 400 000 habitants, compris dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants, sont automatiquement transformée en métropole. Il s'agit des agglomérations de Lille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Rouen, Strasbourg, Grenoble et Rennes. A noter aussi l'existence des métropoles à statut particulier du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence, ainsi que celle du Grand Lyon qui est une collectivité

territoriale. Aujourd'hui, on compte 22 métropoles, qui disposent désormais des moyens institutionnels et financiers à la hauteur de leurs enjeux, de leur rayonnement et de leur rôle de locomotive du développement économique national. Plus récemment l'Etat a labélisé une dizaine de métropoles « *French Tech* »¹⁶, afin de valoriser leur dynamique de croissance, leur rayonnement international et leurs startups.

Cette discrimination positive en faveur des très grandes agglomérations fait émerger une forme d'inégalité territoriale. Très récemment, l'hebdomadaire *La Gazette des communes*, faisait sa Une en octobre 2017, sur cette différence de traitement entre les

Figure 2 : Une de la Gazette des communes du 2 octobre 2017



métropoles et les villes moyennes, avec ce dossier intitulé : « *Les métropoles la jouent perso* »¹⁷. A l'appui, une illustration symbolique, mais pas nécessairement caricaturale, présente une métropole dense, moderne, dynamique, attractive et connectée, faisant de l'ombre à une petite ville en ruine, dépeuplée, isolée et abandonnée. Ce dossier et ce dessin témoignent du sentiment de « *laissé pour compte* » des élus de ces villes petites et moyennes, mais aussi de la généralisation d'un sujet d'aménagement du territoire dans

¹⁶<http://www.lafrenchtech.com/>

¹⁷Aiquel P. (2017), « Les métropoles la jouent perso », in *La Gazette des communes*, n°37/2384, 2 octobre 2017, p. 34-40

la presse spécialisée et dans les débats politiques en France. En effet, de nombreuses publications, revues reportages... font preuves d'un regain d'intérêt pour les villes moyennes. Nous pouvons citer comme autre exemple le n°168-169 de la revue *Espaces et Sociétés* sortie en 2017 titré « *Ces villes dont on ne parle pas* »¹⁸, mais dont on parle de plus en plus pourrait-on ajouter.

En matière de politique nationale d'aménagement du territoire, le plan Action Cœur de Ville marque un véritable tournant. C'est en effet, la première fois qu'une politique de cette envergure destinée aux villes moyennes est mise en œuvre. Cette action semble légitime et nécessaire une fois le diagnostic national sur les villes moyennes dressé. Néanmoins, ce plan permet au Président de la République Emmanuel MACRON, élu le 7 mai 2017, de marquer sa différence par rapport à ses prédécesseurs. L'actuel Président a dès le départ de sa campagne présidentielle, bousculé l'échiquier politique avec la création d'un nouveau parti politique nommé *La République En Marche*. L'élection du Président Emmanuel MACRON marque une troisième alternance politique à la tête de l'Etat après N. SARKOZY venu de l'Union pour un Mouvement Populaire (UMP) et de F. HOLLANDE issu du Parti Socialiste (PS). Le plan Action Cœur de Ville est en ce sens, une façon de se détacher de 10 ans de politique en faveur des métropoles. Certains journalistes affirment que le pouvoir en place est « *soucieux de ne pas apparaître comme le gouvernement des Métropoles* »¹⁹. C'est aussi une façon d'affirmer la nouveauté auprès des collectivités territoriales. Une manœuvre déjà entamée avec l'organisation des premières conférences nationales des territoires le 17 juillet 2017 au Sénat et le 14 décembre 2017 à Cahors et poursuivie récemment via l'inauguration de la Maison des services publics dans un village de Dordogne en juillet dernier.

¹⁸ *Espaces et Sociétés* (2017), « *Ces villes dont on ne parle pas* », 2017/1 n°168-169, 320 p.

¹⁹ Rio N. (2018), « Les villes moyennes : une crise de vocation ! » [en ligne]. *Partie Prenante*, 3 mai 2018. Disponible sur : <<http://partieprenante.com/villes-moyennes-crise-de-vocation/>>

3. Le Plan Action cœur de ville

a. Qu'est ce que c'est ?

Comme énoncé en introduction de ce mémoire, le Plan Action Cœur de Ville a été présenté lors de la 2^{ème} conférence nationale des territoires à Cahors par le 1^{er} Ministre E. PHILIPPE le 14 décembre 2017, puis précisé le lendemain à Rodez par le Ministre de la Cohésion des territoires J. MEZARD.

La volonté de répondre efficacement à un problème national majeur :

Ce programme à destination des cœurs des villes moyennes témoigne de la prise en compte du poids important de ces villes à l'échelle nationale, sur le plan démographique et de l'emploi notamment, et de la situation de crise dans laquelle elles se trouvent au regard de divers indicateurs. Comme nous l'avons précédemment évoqué (*cf: Figure 1*), le dossier de presse du 15 décembre 2017 fait le portrait des villes moyennes. Pour rappel, elles rassemblent 23% de la population française, concentrent environ un quart de l'emploi et un établissement de santé sur trois se trouve dans une ville moyenne. Ces trois indicateurs démontrent le caractère structurant et incontournable de ces villes. Dans l'édito de ce document, le Ministre et le secrétaire d'Etat traduisent ces chiffres et définissent les villes moyennes comme des « *moteurs de développement pour les territoires ruraux* ». Selon eux, elles représentent aussi « *la grande ville d'à côté pour de nombreux français* ». L'Etat évoque aussi des atouts plus subjectifs et reprend les termes toujours utilisés par les élus locaux de ces territoires : « *un cadre de vie à taille humaine* » ; « *l'identité de notre pays* ».

Figure 3 : Logo du Plan Action Cœur de Ville

(Source : <https://www.entreprises.gouv.fr/coeur-de-ville>)



Au-delà de la communication et de l'argumentation faite par l'Etat pour légitimer son action auprès des villes moyennes, le plan Action Cœur de Ville est opérationnel dès la signature d'une convention cadre pluriannuelle. Elle engage, à minima, l'Etat, les partenaires du plan, la commune et son EPCI sur des attendus, des axes de travail, un périmètre opérationnel et des objectifs. La convention donne lieu à la mobilisation de moyens financiers et à des dérogations juridiques, avec la possibilité de recourir à une Opération de Revitalisation de Territoire, dit ORT. Ce nouvel outil permettra de définir un périmètre prioritaire d'intervention qui traite tous les enjeux de développement (habitat, commerce, mobilité, services...). Ces contrats ORT, signés à l'initiative des communes, rassemblent l'ensemble des dispositifs et moyens mobilisables et/ou déjà mobilisés. L'enjeu est de faciliter et d'accélérer la concrétisation des projets en centre-ville²⁰. Ce nouvel outil est décrit dans l'article 54 du projet de loi portant Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique (loi ELAN), modifiant le Code de la construction et de l'habitation, présenté par le gouvernement : « *L'article 54 crée un contrat intégrateur unique, l'ORT, qui puisse répondre aux différents enjeux de développement locaux [...] en matière de revitalisation des centres des villes moyennes. Ce contrat constitue le support d'un large plan lancé en faveur des villes moyennes, [...]. Il s'agit de modifier le dispositif de l'opération de requalification de quartiers anciens dégradés (ORQAD) afin d'en faire un outil contractuel ensemblier et généraliste permettant à tous les financeurs potentiels d'y adhérer* »²¹.

A travers ce plan et son fonctionnement, on comprend bien l'enjeu pour l'Etat de moderniser son action et de gagner en efficacité. Le dossier de presse précise que le plan a été élaboré en concertation avec les acteurs concernés du public et du privé, une forme de modernité dans la construction de l'action publique : « *Une ambition partagée, une démarche concertée* ». Il se veut aussi moderne à travers son caractère

²⁰ Ville de France (2017), « Plan villes moyennes : ORT et revitalisation du commerce » [en ligne]. Editions Ondes Urbaines, n°158, 20 décembre 2017. Disponible sur : <http://www.villesdefrance.fr/ondes_urbaines.php?o=504&id=3970>

²¹ France. Projet de loi n°846, *Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique*, [en ligne] 1^{ère} lecture, 15^{ème} législature, Paris, déposé le 4 avril 2018. Disponible sur : <<http://www.assemblee-nationale.fr/15/projets/pl0846.asp>>

adaptable et « *sur-mesure* ». En effet, les villes concernées intégreront dans le contrat avec l'Etat toutes les démarches en cours d'élaboration, dans un souci de simplification de l'intervention publique sur les territoires. Enfin, ce plan n'a pas vocation à appliquer une série de mesures de façon uniforme sur l'ensemble du territoire. Le contrat doit répondre « *de façon concrète aux enjeux locaux* ». Le plan Action Cœur de Ville n'apparaît pas si neuf que cela au regard de ses ressemblances avec les contrats de villes moyennes des années 1970. En effet, le principe de contractualisation, la méthode du « *sur-mesure* » pour intervenir sur les territoires, la reconnaissance d'une catégorie de territoire où « *il fait bon vivre* »... Pour autant, il se distingue par son inscription dans le temps, avec un engagement sur la durée du quinquennat et la hauteur des moyens mobilisés, avec 5 milliards d'euros, dont une partie est issue de dispositifs déjà existants.

Accompagner, sensibiliser et inspirer l'ensemble des acteurs intéressés :

L'Etat met à disposition tout un arsenal d'outils méthodologiques et pédagogiques au service des municipalités et de leurs partenaires engagés dans la démarche Action Cœur de Ville et plus généralement dans la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs. Il convient de s'intéresser au site internet mis en place par l'Etat en mars 2018 : cœurdeville.gouv.fr. L'objectif de ce portail est de capitaliser un certain nombre d'informations utiles portant sur la reconquête des centres-villes. Il est une véritable plateforme de partage d'informations avec par exemple la rubrique *Pour vous inspirer*, qui recense toutes les expériences et projets menés dans les centres-villes de villes petites et moyennes en France. Se trouve aussi sur ce portail l'ensemble des documents de base, comme les deux dossiers de presse du Ministère, des études, des analyses, le rapport de l'IGF et celui du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) *Inscrire les dynamiques du commerce dans la ville durable* de 2017. C'est aussi et surtout un espace où les acteurs engagés avec l'Etat peuvent trouver un guide pratique et méthodologique pour les aider dans la mise en

œuvre du plan. Des documents types sont à disposition portant sur des sujets divers : des modalités d'organisation du programme (étapes de mise en œuvre, calendrier...), les modalités de mise en œuvre (préparation de la convention), des indicateurs standards de diagnostic et de suivi... L'enjeu pour l'Etat est d'accompagner au mieux les acteurs engagés et de les mettre dans les meilleures conditions pour réussir leur projet, en anticipant les éventuels « *comment faire ?* » des élus et techniciens des collectivités. Le Premier Ministre réaffirmait d'ailleurs le 15 juin à Cognac lors du congrès des Villes de France que c'est aux élus locaux de prendre en main leur projet de revitalisation de leur centre-ville : « *C'est à vous d'imaginer votre stratégie, c'est à vous de faire en sorte que lorsque cette stratégie rentre dans une grande politique nationale [...] nous puissions vous accompagner en mobilisant des financements nouveaux, en mobilisant des acteurs publics qui ont de l'expertise, des moyens.* ». Une posture qui est finalement inhabituelle pour les collectivités territoriales à qui l'Etat a longtemps expliqué, parfois imposé, la mise en œuvre des politiques nationales au niveau local.

L'investissement des partenaires et la réorientation des actions

Le Plan Action Cœur de Ville rassemble l'Etat et plusieurs acteurs nationaux. Ces différents acteurs apportent leur ingénierie et des financements dans leur domaine respectif. En tête de fil, le CGET est l'interlocuteur privilégié à l'échelle nationale, en charge de la coordination et de l'animation du dispositif. Les préfets animent localement le dispositif et mobilisent les fonds de l'Etat. Enfin, la CDC, l'Action Logement et l'ANAH vont agir dans les territoires, au plus près des collectivités et EPCI par le renforcement de leur intervention et/ou la mobilisation de nouveaux investissements :

Action Logement, est un organisme qui gère la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC), versée par toutes les entreprises d'au moins 20 salariés afin de faciliter l'accès au logement et de favoriser l'emploi. Cet acteur de référence dans le

logement social souhaite parvenir à « *créer une offre locative pérenne et adaptée aux besoins des salariés [...] pour conforter la dynamique économique des villes moyennes* », selon les dires de V. MERCURY, directrice de la stratégie et des finances d'Action Logement²² ;

L'**ANAH** est un établissement public sous la tutelle du Ministère de la Cohésion des territoires et du Ministère des Comptes publics. Sa mission est d'améliorer le parc de logements existant en France. Pour ce faire elle soutient financièrement, sous conditions de ressource et des travaux de rénovation entrepris par des propriétaires occupants, des bailleurs ou encore des copropriétés en difficulté. Elle est le partenaire des collectivités locales dans le cadre d'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH)²³ ;

La **CDC** est considérée comme le bras financier de l'Etat. Créée en 1816, le statut et le rôle de la CDC sont définis par l'article L518-2 du Code monétaire et financier, modifié par la loi n°2008-776 du 8 août 2008 relative à la modernisation de l'économie : « *La Caisse des dépôts et consignations et ses filiales constituent un groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique du pays* ». La CDC investit dans le cadre de multiples missions telles que le financement du logement social, la gestion des fonds d'épargne (Livret A, LDD...), la politique de la ville²⁴...

La CDC est un acteur particulièrement intéressant, dans le sens où elle a joué un rôle de précurseur. Elle a en effet mis en place le 30 mars 2016 un dispositif d'accompagnement de la revitalisation des centres-villes : « *Centres-villes de demain* »²⁵. Piloté par les directions régionales, « *Centres-villes de demain* » s'adresse aux centres-villes des villes moyennes de plus de 10 000 habitants et des agglomérations de 20 000 à 100 000 habitants caractérisées par « *des signes manifestes de fragilités* ». Le dispositif se veut global et permet d'accompagner les

²²<https://www.actionlogement.fr/>

²³<http://www.anah.fr/>

²⁴<http://www.caissedesdepots.fr/le-groupe>

²⁵Le dispositif « Centre-ville de demain » a été créé en partenariat avec l'Association des Maires de France (AMF)

collectivités sur différentes thématiques participant à la revitalisation de leur centre-ville²⁶ : fonciers et immobiliers ; déplacements, mobilité et connexions ; habitat et logement ; activités de centre-ville ; nouveaux commerces de centre-ville. Michel-François DELANNOY, en charge du dispositif à la CDC, présente une action « *correctrice d'inégalité territoriale* », au-delà de la fracture territoriale avec les grandes agglomérations²⁷. Il se désole de la corrélation qui existe entre le niveau de fragilité d'un centre-ville et le déficit d'expertise et d'ingénierie de sa collectivité ou de son EPCI. « *Ces disparités nécessitent d'être corrigées* » selon M.-F. DELANNOY. Le programme « *Centres-villes de demain* » est donc un soutien pour les collectivités sur le plan financier et de l'expertise. C'est d'ailleurs en bonne intelligence que les conventions « *Centres-villes de demain* » intègrent le plan Action Cœur de Ville dans le cadre de la contractualisation ORT²⁸.

Chaque partenaire contribue au financement du plan Action Cœur de Ville de 5 milliards d'euros sur 5 ans, sous différentes formes : prêts, subventions, aides, investissements directe... 88% de l'enveloppe financière est assuré par les trois principaux partenaires du plan. Il existe une incertitude autour des 600 millions d'euros restants. Cette part semble être l'addition d'autres formes de ressources. Néanmoins, l'Etat annonce dans le Guide du programme la mobilisation de financements particuliers issus de la dotation de soutien à l'investissement public local (DSIL) et des fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), sans indiquer de montant. Afin de se rendre compte du potentiel de ces financements particuliers, voici quelques précisions : l'Etat a prévu une somme de 615 millions d'euros pour la DSIL 2018. « *Elle est mobilisable par les préfets de région pour le financement d'actions de requalification des cœurs de ville qui s'inscrivent dans le*

²⁶ Caisse des dépôts et consignation (2016), Redynamiser les centres-villes avec la Caisse des dépôts, les conventions « Centres-villes de demain », Plaquette d'information, mars 2016, Paris, 3 p.

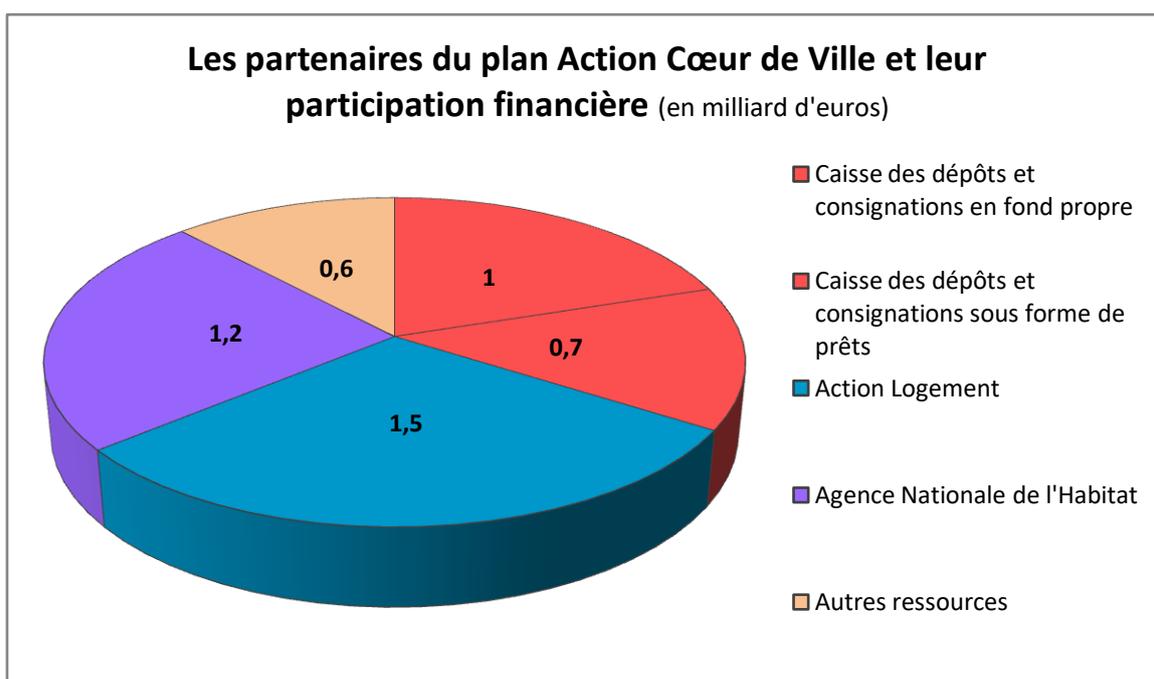
²⁷ Loubière A. (2017), « Comment réconcilier ville et commerce ? », in La revue Urbanisme, n°407, hiver 2017, pp 12-22

²⁸ Ville de France (2017), « Plan villes moyennes : ORT et revitalisation du commerce » [en ligne]. Editions Ondes Urbaines, n°158, 20 décembre 2017. Disponible sur : <http://www.villesdefrance.fr/ondes_urbaines.php?o=504&id=3970>

cadre du projet de revitalisation ». Quand au FISAC, il a été créé en 1989²⁹ afin de répondre aux menaces pesant sur les services artisanaux et commerciaux dans les zones rurales ou urbaines fragiles. En répondant aux appels à projets du FISAC, les collectivités pourront bénéficier d'un soutien en matière d'ingénierie, de numérique et de management de centre-ville, non cumulable avec les financements de l'ANAH et de la CDC, sauf si les financements portent sur une action différente.

Réalisation et Conception : Frédéric Clain

Source : <https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/BlobServer?blobkey=id&blobnocache=true&blobwhere=1250171102290&blobheader=application%2Fpdf&blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs>



b. Les villes lauréates et les phases de contractualisation

Une contractualisation étalée, mais une intervention ponctuelle

En décembre 2017, le Ministère de la Cohésion des territoires n'avait ni donné de liste de villes bénéficiaires du plan, ni de seuils démographiques pour contractualiser avec l'Etat, mais défini un cadre relatif à l'environnement territorial de la ville moyenne. Ainsi le plan s'adresse d'une part aux villes ayant un rayonnement régional, jouant un

²⁹ Loi n°89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social.

rôle de centralité à l'échelle de leur bassin de vie, et d'autre part aux villes qui ne sont pas membre d'une métropole.

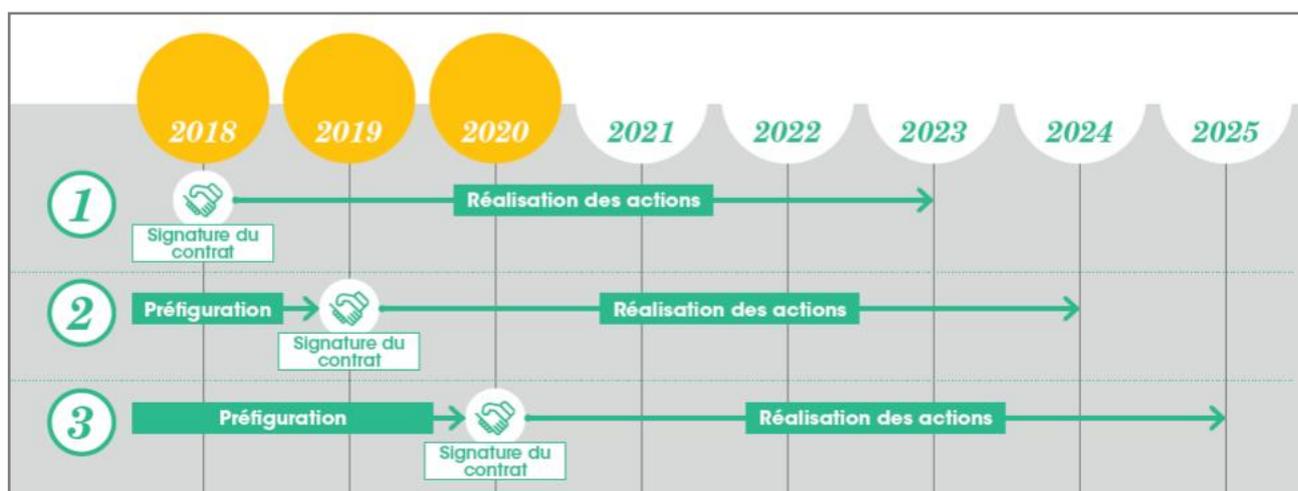
L'instruction du gouvernement du 10 janvier 2018 relative au lancement du programme Action Cœur de Ville³⁰ a chargé les préfets de départements et de régions d'« identifier des villes qui réunissent les conditions nécessaires à la concrétisation des projets ». Dans ce document, le gouvernement précise que les communes doivent être associées à leur intercommunalité pour intégrer la démarche, étant donné que les EPCI sont compétents sur de nombreux champs d'actions nécessaires à la réalisation des projets de centres-villes. Aussi, l'Etat prend acte des dynamiques en cours dans les territoires et de la diversité des situations : certains sont à un stade avancé de leur projet de revitalisation de leur centre-ville par la mise en place de différents outils et/ou par la contractualisation avec d'autres acteurs (ANAH, CDC...), tandis que d'autres n'en sont qu'à l'établissement de leur diagnostic. Les préfets avaient ainsi jusqu'au 15 février 2018 pour établir une liste hiérarchisée de communes intéressées par le programme. L'Etat décide également d'étaler les signatures de contrats dans le temps en fonction du niveau d'avancement des communes dans leur projet :

- La priorité porte sur les communes dont le projet est bien avancé : les villes dont le projet global est abouti, l'ingénierie et la gouvernance opérationnelle, et qui sont prêtes à mettre en œuvre des actions dès 2018 ;
- Les villes ayant un diagnostic et un projet partiel, une gouvernance ou une ingénierie à conforter, dont la phase de mise en œuvre n'est pas envisageable avant 2019 ;
- La dernière phase de contractualisation en 2020, concerne les villes dont le diagnostic est partiel, sans projet de territoire opérationnel et/ou avec une ingénierie et un portage politique à constituer ou à renforcer.

³⁰France. Ministère de la Cohésion des territoires (2018), *Instruction du gouvernement relative au lancement du programme « Action Cœur de ville » : identification des villes éligibles et premières orientations de mise en œuvre* [en ligne]. 10 janvier 2018, 7 p. Disponible sur : <http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2018/01/cir_42909.pdf>

Par ailleurs, l'Etat souligne que les collectivités dont les contrats seront signés en 2019 et 2020, ne sont pas abandonnées. L'Etat et les différents partenaires du plan seront présents dans la phase de « *préfiguration* » lors de laquelle la commune bénéficiera d'un accompagnement. Elles sont d'ailleurs toutes engagées auprès de l'Etat dans la phase de préparation durant le printemps 2018.

Figure 4 : Frise chronologique des phases de contractualisations et de réalisations des actions du Plan Action Cœur de Ville (Source : <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/dossier-de-presse-action-coeur-de-ville>)



Au premier abord, cet étalement dans les temps des signatures des contrats en fonction du niveau d'avancement du projet apparaît comme une méthode rationnelle et pertinente. Néanmoins, Action Cœur de Ville apparaît aussi comme une opération « *coup de poing* » dans le sens où l'Etat et ses partenaires n'interviendront finalement que 5 ans dans chaque ville, alors que le manque d'intégration dans le temps de la politique des villes moyennes a été souligné précédemment. Dans certains territoires, où le projet est bien entamé, le plan Action Cœur de Ville vient donc comme un « *coup de pouce* » financier et technique pour atteindre les objectifs et améliorer la situation de leur centre-ville. Ailleurs, dans les territoires les plus en difficultés ou les territoires sans projet fixé, la durée de 5 ans de la convention cadre semble insuffisante pour revitaliser un centre-ville. La recherche de résultats probants rapides à l'échelle nationale met en exergue la dissymétrie entre les échéances électorales, ici

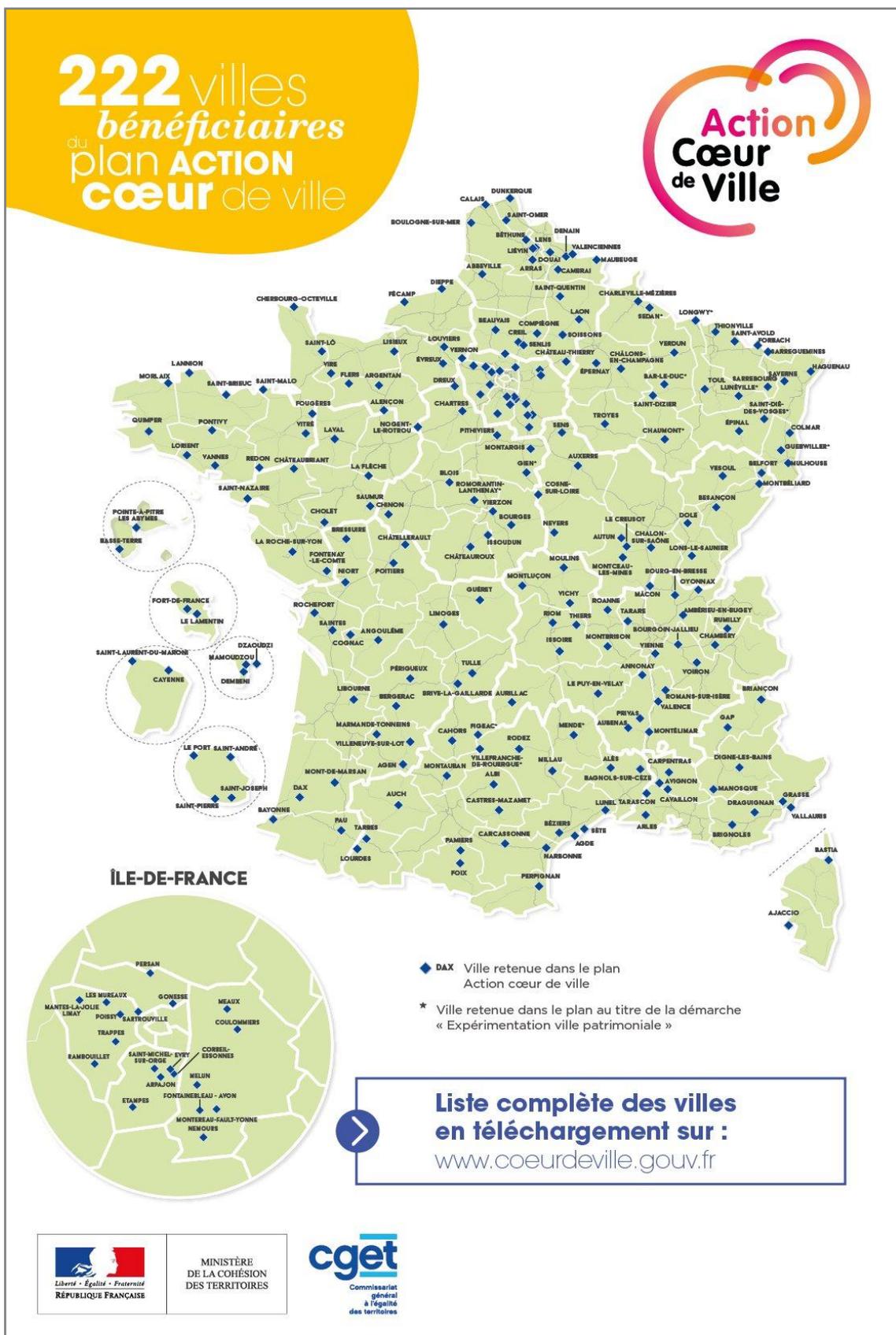
2023 pour le Président MACRON, et le temps nécessaire à la résolution des problèmes territoriaux.

222 villes sélectionnées : une action limitée dans l'espace ?

C'est dans un lieu phare de la revitalisation des centres-villes, à Châtelleraut³¹ dans la Vienne, que J. MEZARD annonçait le 27 mars 2018 la liste des villes bénéficiaires du plan. Au regard de la présente carte, nous remarquons à première vue une répartition plutôt satisfaisante des 222 villes bénéficiaires sur l'ensemble du territoire dans toutes les régions et en outre-mer.

³¹ Châtelleraut est l'une des premières villes, avec Perpignan, Sens et Vierzon, à signer une convention « Centre-ville de demain » avec la CDC

Carte 3 : Localisation des 222 villes lauréates du plan Action Cœur de Ville en France métropolitaine et Outre-mer (Source : http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/2018.03.27_dp_action-coeur-de-ville.pdf)



Cependant, bien que l'intervention massive de l'Etat sur le territoire soit louable, cette liste est critiquable et critiquée sur plusieurs points.

Tout d'abord, nous pouvons affirmer que plusieurs communes bénéficiaires sont situées à proximité de métropoles et jouent un rôle de pôle relais dans le système métropolitain auquel elles appartiennent. Parmi elles, nous pouvons citer la ville de Libourne (24 800 habitants en 2015) qui se trouve à seulement 40km de Bordeaux, le cas de Montauban (60 000 habitants en 2015) qui fait partie intégrante de l'aire urbaine Toulousaine, ou encore le cas de Vienne (29 100 habitants en 2015) située à seulement 30km au Sud de la métropole de Lyon. Il ne s'agit pas ici d'argumenter à l'encontre de la sélection de ces villes, qui présentent d'ailleurs des difficultés similaires à l'ensemble du territoire national : fermeture en 2008 de l'Ecole de sous officier de la gendarmerie nationale à Libourne³² ; 50% des foyers n'étaient pas imposables à Montauban en 2009³³. Certaines d'entre elles ont aussi déjà fait l'objet d'un soutien de l'Etat dans le cadre du Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD). Nous soulignons ici une forme de contournement de la règle que l'Etat s'était lui-même fixé : les territoires concernés doivent être hors d'une métropole. Les communes citées précédemment ne sont pas dans le périmètre administratif des métropoles certes, mais contribuent grandement au fonctionnement du système métropolitain auquel elles appartiennent et bénéficient, sans doute plus que d'autres communes, de l'effet d'entraînement et du dynamisme des métropoles.

Deuxièmement, l'Etat a jugé bon de ne pas fixer de seuil démographique minimal et maximal pour encadrer la sélection des villes lauréates du plan, tant il est difficile de définir la taille d'une ville moyenne. Dans un article publié en 2017, C. DEMAZIERE exprime cette difficulté à définir les villes moyennes dans une fourchette

³²Le Monde, AFP (2008), « Le ministère de l'intérieur annonce la fermeture de quatre écoles de gendarmerie » [en ligne]. Le Monde, le 10 octobre 2008. Disponible sur : <https://www.lemonde.fr/societe/article/2008/10/10/le-ministere-de-l-interieur-annonce-la-fermeture-de-quatre-ecoles-de-gendarmerie_1105594_3224.html>

³³ INSEE (2018), « Dossier complet : commune de Montauban » [en ligne]. Paru le 27 mars 2018. Disponible sur <<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=COM-82121>> (Consulté le 2 juin 2018)

démographique qui fasse consensus. Selon lui « *il existe presque autant de seuils que de chercheurs ou d'organismes en charge de collecter et de traiter les données sur ces villes* »³⁴. Il établit d'ailleurs un tableau qui présente les différentes représentations des villes moyennes selon les types d'acteurs.

Tableau 2 : Définition des petites et moyennes villes : différences selon les sources

	Pour les associations d'élus	Pour les chercheurs	Pour l'Etat	Pour l'ORATE ³⁵
Petites villes	Communes de 2 500 à 25 000 hab. (Association des petites villes de France)	Unités urbaines de 5 000 à 20 000 hab. (Laborie, 1978)	/	Zone à continuité du bâti d'une densité supérieur à 300 hab./km ² , abritant entre 5 000 et 50 000 hab. Pôle d'emploi et pôle de services. Siège d'un gouvernement local
Villes moyennes	Communes-centres de 20 000 à 100 000 hab. et EPCI les intégrant (Fédération des villes de France)	Unités urbaines de 20 000 à 100 000 hab. (Lajugie, 1974)	Aires urbaines de 30 000 à 200 000 hab. (Programme villes moyennes 2005-2009)	

Sur les 222 villes sélectionnées, nous pouvons déterminer une fourchette démographique comprenant des communes d'environ 10 000 habitants à des communes qui en rassemblent un peu plus de 130 000. Limoges, ancienne capitale régionale du Limousin qui compte 133 000, est la ville la plus importante concernée par le plan national. Dans la plupart des politiques publiques, des appels à projet... les seuils démographiques font débat pour leur rigidité et leur manque de cohérence. Pour autant, ils ont le mérite de fixer une limite et de ne pas créer d'incertitude. C'est

³⁴Demazière C. (2017), « Le traitement des petites et moyennes villes par les études urbaines », in *Espaces et Sociétés, Ces villes dont on ne parle pas*, 2017/1 n°168-169, pp. 17-32.

³⁵ Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire en Europe.

sur ce point que le maire de la commune de Luçon (9 400 habitants), située en Vendée, exprime son mécontentement dans un entretien suite à la publication de la liste³⁶. Alors que la collectivité avait été contactée par le sous-préfet de département pour monter le dossier, le Ministère de la Cohésion des territoires aurait finalement favorisé la sélection de communes de plus 15 000 habitants, selon le maire. Une donnée qui n'apparaît pas dans les documents fournis par l'Etat et à l'évidence méconnue des préfets, mais qui était actée au plus haut sommet de l'Etat. Quoiqu'il en soit, la colère de ce maire montre bien la préoccupation collective des élus des villes petites et moyennes, pour la revitalisation de leur centre-ville et l'opportunité exceptionnelle que représente le plan Action Cœur de Ville.

Enfin, nous nous appuyons sur les propos de Martial BOURQUIN, sénateur du Doubs et rapporteur de la mission sur la revitalisation des centres-villes au Sénat, pour porter une réflexion sur l'impact du plan. Il réagit le 27 mars 2018 au micro de Public Sénat suite à l'annonce des 222 villes sélectionnées³⁷. Selon lui « *l'ensemble du territoire est concerné par ce phénomène de dévitalisation, pas seulement 220 villes* ». En effet, selon le recensement de population de l'INSEE de 2014, la France compte 950 communes de plus de 10 000 habitants et 630 de plus de 15 000 habitants. Il salue avant tout l'intervention de l'Etat sur ce point, mais estime que le plan Action Cœur de Ville est finalement « *une politique correctrice* ». Etant donné que le problème touche les villes moyennes mais aussi les petites, l'Etat gagnerait à mettre en œuvre une politique qui s'attaque à l'ensemble du territoire et aux causes de ces processus de dévitalisation des centres selon le sénateur : le développement déraisonnable des périphéries et le développement du e-commerce. En l'état actuel, il y aurait un risque de reproduire le schéma des métropoles, avec une sélection de territoires considérés comme locomotives, dans ce cas des locomotives secondaires, au dépend des autres

³⁶Télé Luçon Sud Vendée (2018), « Luçon : le maire de la ville en colère » [en ligne]. 30 mars 2018. Disponible sur : <https://www.youtube.com/watch?v=9bdV_BJuWtM>

³⁷ Public Sénat (2018), Entretien avec Martial BOURQUIN, Sénateur du Doubs [en ligne]. Public Sénat, mardi 27 mars 2018. Disponible sur : <<https://www.publicsenat.fr/article/societe/le-gouvernement-veut-revitaliser-le-coeur-de-222-villes-moyennes-84136>>

viles petites et moyennes non bénéficiaires du plan. C'est d'ailleurs tout le sens de la proposition de loi POINTEREAU-BOURQUIN, du nom des deux sénateurs, visant à instaurer un Pacte national pour la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs, examiné les 12 et 13 juin au Sénat. Rarement une proposition de loi au Sénat n'aura eu autant de succès avec 230 sénateurs signataire au mois de mai 2018³⁸. La proposition de loi est d'ailleurs adoptée à l'unanimité au Sénat le 14 juin 2018. Pour « *en finir avec la culture de la périphérie* » et le retour d'une « *culture de la centralité* », les rédacteurs de la proposition de loi visent entre 600 et 700 communes. Relevons parmi les mesures des sénateurs, l'établissement d'un nouveau périmètre d'intervention cadre : l'opération de sauvegarde économique et de redynamisation (Oser). Il remplace l'ORT, tel que décrit dans l'article 54 de la loi ELAN, qui conserve cette idée de rationalisation des outils, des financements et des conventions dans un unique contrat. En parallèle de l'examen en séance à l'assemblée de la loi ELAN, le Sénat espère que plusieurs propositions seront reprises : « *Il est à espérer que, dans cette perspective, le gouvernement comprendra la nécessité de compléter le plan Action Cœur de Ville et jouera le jeu du dialogue avec le Sénat pour l'avenir des territoires* ». Un vœu exaucé, puisque le Sénat travail actuellement sur l'intégration de cette proposition dans la loi ELAN. Alors que le plan Action Cœur de Ville prône essentiellement la simplification des démarches, l'accompagnement et la réalisation des projets de revitalisation des centres-villes, dans une perspective de regain d'attractivité, la proposition du Sénat s'inscrit dans une véritable confrontation entre la périphérie et la centralité, répondant à un enjeu avant tout économique et écologique. En effet, le financement du pacte serait assuré par une nouvelle fiscalité dont le but est de taxer l'artificialisation des sols (notamment les parkings des grandes surfaces), les livraisons du e-commerce et de penser une majoration de la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) au profit des intercommunalités signataires d'une convention Oser.

³⁸ Il faut remonter en 1997 pour constater une telle mobilisation des sénateurs sur une proposition de loi.

Il est intéressant de souligner que le plan Action Cœur de Ville guérit les centres-villes des villes moyennes mais n'intervient pas sur les multiples causes du problème qui peuvent interroger nos modes de vie et de développement actuels : des mobilités principalement automobiles, une urbanisation croissante des espaces périphériques pour des fonctions résidentielles et commerciales, des modes de consommations énergivore, la concurrence des territoires...

Toutefois le plan Action Cœur de Ville tente d'apporter des solutions sur de nombreux points.

c. Les mesures du plan : une approche (presque) globale

Le Ministère de la Cohésion des Territoires a officiellement rédigé cinq axes structurants sur lesquels repose chaque convention :

- De la réhabilitation à la restructuration : vers une offre attractive de l'habitat en centre-ville
- Favoriser un développement économique et commercial équilibré
- Développer l'accessibilité, la mobilité et les connexions
- Mettre en valeur les formes urbaines, l'espace public et le patrimoine
- Fournir l'accès aux équipements et services publics

Dans le dossier de presse du 17 décembre 2017, l'Etat présente aux collectivités territoriales une série de mesures exhaustives à destination de cinq types d'acteurs, pour lesquels les partenaires ont mobilisé des fonds³⁹.

³⁹ France. Commissariat Général à l'Égalité des Territoires, Ministère de la Cohésion des territoires (2017), *Action Cœur de Ville, Inventons les territoires de demain* [en ligne]. Dossier de presse, Paris, 27 mars 2018, 7 p. Disponible sur : <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/2018.03.27_dp_action-coeur-de-ville.pdf>

Les mesures pour les communes et les intercommunalités :

Comme nous avons pu le voir avec la création de l'ORT, l'Etat tient à faciliter le travail des collectivités territoriales et des EPCI. Rappelons que la création de l'ORT ambitionne de réduire les démarches contractuelles et permet la mise en place d'un « *guichet unique* » qui centralise les demandes de financement à destination d'un périmètre défini.

Dans la même optique que les conventions « *Centres-villes de demain* », le plan souhaite soutenir l'ingénierie dans les territoires pour mener à bien le projet de revitalisation. Ainsi l'ANAH consacre 25 millions d'euros pour cofinancer les salaires du responsable de la direction du projet, pour les communes qui présentent des difficultés à le porter. De plus, la CDC mobilise 50 millions d'euros de subvention pour le cofinancement d'études, afin de donner accès à une expertise à toutes les communes.

Deuxièmement, des moyens sont alloués aux communes de façon plus incitative, par le biais d'un concours international ou de mise en œuvre de démarches expérimentales pour l'habitat, des écoquartiers... Par exemple, l'ANAH rassemble 20 millions d'euros pour encourager les collectivités à conduire des actions expérimentales dans le champ de l'amélioration de l'habitat.

Les mesures pour les commerces et les activités économiques et de services :

Le constat est partagé de tous ; l'activité commerciale est en crise, notamment dans les centres-villes. Les rapports de l'IGF et du CGEDD ont été une source d'inspiration et de propositions pour répondre aux objectifs de l'Etat en la matière : développer une nouvelle offre commerciale en centre-ville et rééquilibrer les conditions d'implantation avec la périphérie. Comme le souligne le rapport du CGEDD, il est aussi nécessaire de démocratiser et de conforter les documents d'urbanisme et de planification tels que le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires (SRADDET), le PLUi et les SCOT. Ainsi, pour mener

à bien le volet commercial de l'ORT, l'Etat prévoit une évolution des documents d'urbanisme à l'échelle de l'EPCI afin de donner la possibilité de suspendre des projets d'implantation commerciale qui déséquilibreraient le projet de l'ORT.

Autre mesure prévue par l'Etat, l'accompagnement des commerçants par les CCI dans la transition numérique de leur activité. L'une des 16 propositions de l'IGF porte d'ailleurs sur « *l'accompagnement des commerçants dans leur adaptation au commerce de demain* ». L'objectif est d'offrir une expérience d'achat plus moderne et adaptée aux modes de consommation actuels. Les CCI construiront ainsi une « *stratégie digitale* » pour que les commerçants, et notamment les indépendants, puissent offrir à leurs clients une complémentarité entre le commerce physique et le e-commerce. Sur ce point, le Premier Ministre a également lancé une mission portant sur les distorsions fiscales entre le commerce physique et le e-commerce.

Enfin, la CDC investi auprès des acteurs économiques à hauteur de 700 millions d'euros. Elle s'engage à accompagner les porteurs de projets économiques, privés comme publics, tels que des maisons de santé, des hôtels d'entreprises, des projets touristiques...

Le volet commercial est présenté comme un axe fort du plan, il est d'ailleurs perçu de la même façon sur le territoire palois comme nous le verrons par la suite. Cependant, selon la Chef de projet de la SIAB, les acteurs locaux manquent encore d'outils coercitifs pour agir efficacement sur la vacance des locaux commerciaux. Le plan Action Cœur de Ville ne semble pas apporter de solutions suffisantes pour répondre à la crise du commerce de centre-ville. Un travail qui semble engagé puisque l'Etat annonce dans ce document une évolution des documents d'urbanisme qui permettrait de suspendre des projets d'implantation commerciale qui déséquilibreraient le centre-ville. Néanmoins, il semble pertinent pour le législateur d'engager des réflexions sur les conditions de procédures de mise sous DUP d'une cellule commerciale vétuste, ou encore sur la mobilisation de pénalités fiscales lorsqu'un local commercial n'est pas loué plusieurs années consécutives par exemple.

Les mesures pour les propriétaires et les locataires :

Le diagnostic des villes moyennes présente de grandes fragilités sur le plan social et de l'habitat : de nombreux logements sont vacants, d'autres sont insalubres, voire indignes, un manque criant de mixité sociale avec une concentration de petits ménages en situation précaire, prospérité des marchands de sommeil...

Le traitement de l'habitat est donc un volet très important du plan Action Cœur de Ville. En ce sens l'ANAH réserve une enveloppe d'1 milliard d'euros pour répondre à ses principaux objectifs : inciter la rénovation de logements et favoriser le maintien des résidents et la mixité sociale. L'agence accordera donc des aides dans le cadre des ORT sous conditions de revenu pour la rénovation des logements et d'immeubles, notamment sur le plan énergétique. Au-delà de la conduite de cette action déjà existante (dans le cadre des OPAH), l'ANAH intervient à hauteur de 40 millions d'euros sur les déficits d'opération de rénovation d'immeubles dégradés pour lutter contre l'habitat insalubre et dissuader les marchands de sommeil.

D'autres mesures sont entreprises, comme le projet de réforme du prêt à taux zéro pour favoriser l'accession à la propriété en centre-ville, et le lancement d'une mission d'analyse du dispositif de défiscalisation « Malraux »⁴⁰ en vue d'une amélioration.

Les mesures pour les promoteurs immobiliers et les bailleurs :

Les logements de centres-villes ont la caractéristique d'offrir de petites surfaces et un nombre de pièce souvent limité. Vieillissants, il est souvent nécessaire de réaliser des travaux de rafraichissement dans les appartements, les parties communes et sur les façades et toitures. En somme, les logements de centre-ville ne répondent plus aux attentes des ménages, et notamment des familles : configuration du logement inadaptée, petites surfaces, absence de place de stationnement, mauvaise isolation

⁴⁰ La loi n° 62-903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière, dite loi Malraux, est une loi de défiscalisation immobilière pour les propriétaires de biens anciens, permis dans le cadre d'un plan de sauvegarde.

thermique et phonique... Dans le cadre de ses missions, Action logement participe au plan Action Cœur de Ville à hauteur de 1,5 milliard d'euros afin d'acquérir et de réhabiliter des immeubles pour les mettre à disposition des salariés. L'enjeu est d'offrir une offre de logement diversifiée et qui réponde aux attentes actuelles pour inciter les salariés à vivre en centre-ville. Action logement accorde ces fonds sous forme de prêt ou de subvention pour mener à bien des opérations d'acquisitions/améliorations. Avec cette enveloppe, l'Etat estime la réhabilitation d'une centaine d'immeubles par an en France.

Les mesures pour les résidents et les visiteurs :

L'environnement urbain des centres-villes se déqualifie, perd en offre de service et d'équipement public, de loisirs, de santé... Une situation critique à laquelle le plan tente de répondre pour que les villes moyennes restent « *la grande ville d'à côté* » pour les habitants et qu'elles « *affirment leurs fonctions de centralité et de rayonnement* »⁴¹. L'Etat évoque le « *plaisir de vivre et de venir en centre-ville* ». Pour ce faire, les collectivités devront implanter de futurs équipements publics et autres espaces de sociabilités (cinémas, tiers lieux, médiathèques...) prioritairement au sein du périmètre de leur centre-ville, afin de régénérer l'environnement urbain. L'implantation seule de ces équipements ne suffit pas, elle peut même desservir le projet de centre-ville. En effet, la concentration de certains lieux publics peut créer des ruptures dans les rues commerçantes. La localisation de ces nouveaux équipements est donc un sujet essentiel qui doit être pensé de sorte que cela ne nuise pas au commerce. Par ailleurs, l'Etat a convenu avec les opérateurs un accès à la fibre pour tous les habitants des zones denses et très denses d'ici 2020. Enfin, en matière de mobilité le Conseil d'orientations des infrastructures a remis son rapport le 1^{er} février

⁴¹ France. Commissariat Général à l'Égalité des Territoires, Ministère de la Cohésion des territoires (2017), *Action Cœur de Ville, Inventons les territoires de demain* [en ligne]. Dossier de presse, Paris, 27 mars 2018, 7 p. Disponible sur : <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/2018.03.27_dp_action-coeur-de-ville.pdf>

2018 au Ministère en charge des Transports. L'une des priorités du rapport est de réduire les inégalités territoriales en améliorant l'accès aux villes moyennes et aux territoires ruraux. Il préconise à l'Etat de mobiliser 200 millions d'euros par an pendant 10 ans pour rénover les infrastructures routières nationales des territoires enclavés⁴².

L'absence de mesures environnementales :

Action Cœur de Ville propose une liste de mesures et de financements ayant un impact direct sur le cadre urbain, le commerce et l'habitat. Mais une fois la liste des mesures dressée, nous nous apercevons qu'en aucune manière le gouvernement encourage le levier du développement durable pour relever les villes moyennes et leur centre-ville. Bien que le réinvestissement des centres urbains puisse apparaître comme une action durable, dans le sens où il favorise le renouvellement urbain plutôt que son étalement, il est regrettable qu'il ne soit pas fait référence à des mesures environnementales au sens propre. Alors qu'aujourd'hui le positionnement des villes moyennes et de leur centre-ville soulève des questions en termes de fonctionnalité, l'angle de la ville durable et soucieuse de l'environnement apparaît comme une réponse envisageable⁴³.

En effet, le démographe J.-F. LEGER affirme qu'avec leurs atouts (cadre de vie agréable, opportunités immobilières abordables, proximité avec la ruralité...) les villes moyennes semblent propices et capables de répondre aux enjeux écologiques⁴⁴. Grâce à une densité urbaine raisonnable, les projets en faveur de l'agriculture urbaine pourraient être développés en lieu et place d'îlots urbains déstructurés ou de friches

⁴²Conseil d'orientation des infrastructures (2018) , Mobilité du quotidien : répondre aux urgences et préparer l'avenir [en ligne]. Paris, 1^{er} février 2018, 19p. Disponible sur : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2018.02.01_synthese_rapport_conseil_d_orientation_des_infrastructures_0.pdf>

⁴³Rio N. (2018), « Les villes moyennes : une crise de vocation ! » [en ligne]. *Partie Prenante*, 3 mai 2018. Disponible sur : < <http://partieprenante.com/villes-moyennes-crise-de-vocation/> >

⁴⁴Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (2017). « Révéler le potentiel des agglomérations moyennes » [en ligne]. *Les Dossiers FNAU*, octobre 2017, n°42, 44p. Disponible sur : <<http://www.fnau.org/wp-content/uploads/2017/10/dossier-42-agglo-moyennes-web.pdf>>

urbaines. De plus, l'ouverture sur la campagne permettrait d'organiser aisément et à moindre frais les circuits-courts. Un défi qui, selon lui, est plus facilement atteignable par les villes moyennes que les métropoles. Quoi qu'il en soit, les villes moyennes ne sont pas encouragées dans ce plan à prendre ce chemin.

Par ailleurs, dans plusieurs villes moyennes, les difficultés socio-économiques ont fait émerger de nouvelles pratiques et de nouveaux modes de consommation. A Creil (35 500 habitants en 2015) dans l'Oise ou à Alès (39 500 habitants en 2015) dans le Gard, le chômage et la précarité ont mené les populations à entreprendre pour leur compte des activités maraichères. Que ce soit dans des espaces dédiés (jardins familiaux ; jardins partagés...) ou dans des lieux abandonnés et non urbanisables (friches urbaines ; talus ; rives inondables...) les habitants en difficulté financière retrouvent finalement une forme de travail à temps plein en jardinant ces petites cultures. Avec un système de conserve et de congélation, les jardiniers apportent un complément alimentaire non négligeable pour plusieurs familles. Ces changements de modes de vie, contraints, témoignent d'un retour du travail de la terre en ville.

Enfin, à l'instar de plusieurs chercheurs allemands, nous pourrions même imaginer que la lutte contre le déclin démographique et économique n'est pas le bon combat. En Allemagne, la notion de « *stadtschrumpfung* », en français le « *rétrécissement urbain* », ainsi que son acceptation, pourrait être un autre chemin à prendre pour les villes moyennes et leurs centres-villes. Cette notion a été pensée pour décrire les évolutions des villes allemandes désindustrialisées. Les allemands définissent cette notion comme « *un ensemble de dynamiques démographiques, économiques et/ou sociales, régressives qui se déploient dans des espaces urbains* »⁴⁵. Elle ne traduit pas le rétrécissement de la tâche urbaine d'un territoire, au contraire, elle renvoie à des villes « *concernées par un processus de "perforation urbaine"* », qui s'évident en leur centre, souvent au profit d'un développement périphérique. Ce phénomène, qui

⁴⁵ Florentin D., Fol S. et Roth H. (2009), « La "Stradtschrumpfung" ou "rétrécissement urbain" en Allemagne : un champ de recherche émergent », [en ligne]. *Espace, Société, Territoire*, document 445, 20p. Disponible sur : <http://shrinking.ums-riate.fr/Ressources/Chap_11/FLO_09.pdf >

pourrait caractériser de nombreuses villes moyennes en France, est à appréhender de façon positive selon plusieurs architectes, journalistes et universitaires allemands. Ce phénomène urbain apparaît comme l'opportunité de « *créer de nouveaux espaces et de nouveaux usages de l'espace urbain* ». Ce serait également une « *chance* » pour opérer un changement de politiques urbaines, aujourd'hui orientées sur le paradigme de la croissance urbaine. La mise en œuvre d'une ville durable serait ainsi plus aisée dans ces villes en déclin que dans les grandes agglomérations en forte croissance. Elles seraient le théâtre de développement d'innovations et d'expérimentations dans tous les domaines : le monde de l'entreprise, les logements, les espaces publics, les réseaux... Néanmoins, ce changement brutal de paradigme ne fait pas consensus, car il remet en cause le principe même du développement et de la croissance. De plus, l'invitation à l'expérimentation ne se concrétise pas ou trop marginalement : dans les villes dites entreprenantes, l'expérimentation se résume au verdissement des espaces en friches ou démolis, tandis que les villes les plus petites et/ou les plus en difficultés manquent de ressources financières et humaines pour engager le virage de la ville verte.

Dans cette première partie, nous avons cerné tout l'enjeu de la revitalisation des centres-villes des villes moyennes. Alors même que ces villes occupent une place importante dans l'économie de notre pays et l'inconscient collectif, leurs centre-ville se dégradent, perdent de la population, de l'activité et de l'attractivité. Un constat connu de tous, commun à de nombreux territoires en France et devenu une généralité. Nous avons également pu constater la faible intervention de l'Etat dans ce domaine depuis les années 1970, au profit des grandes agglomérations ces dix dernières années. Il faut attendre une alternance politique nouvelle au plus haut sommet de l'Etat, pour voir les pouvoirs publics se saisir de ce sujet préoccupant. Quoiqu'il en soit, aujourd'hui le nouveau plan Action Cœur de Ville tente d'inverser la tendance en sélectionnant 222 villes moyennes, en mobilisant de nombreux des partenaires nationaux majeurs et 5 milliards d'euros, et en proposant une nouvelle façon de mener les projets de revitalisation des centres-villes avec un objectif affiché de simplification. Cependant, Action Cœur de Ville semble présenter plusieurs limites : la sélection des villes ; la durée du plan ; des mesures qui semblent insuffisantes, notamment sur le plan commercial ; l'absence d'un volet environnemental qui apparaît pourtant incontournable quand il est question de centres urbains.

Pau étant l'une de ces villes bénéficiaires du plan, nous allons désormais analyser comment il s'inscrit dans le projet actuel mené depuis 2010. Après avoir présenté le contexte géographique de la ville, nous apporterons des éléments de réponses grâce notamment à un focus sur les conséquences du plan sur les opérations en cours et sur le système d'acteur local.

PARTIE II : La revitalisation du centre-ville de Pau : un cas d'école d'une ville moyenne française

1. L'agglomération paloise : un pôle urbain et un pôle d'emploi

a. Une place dans la hiérarchie urbaine du Sud-Ouest

Aux pieds des Pyrénées, Pau est une commune de 77 489 habitants en 2014⁴⁶, préfecture des Pyrénées-Atlantiques et ville centre de la Communauté d'Agglomération Pau Béarn Pyrénées (CAPBP), issue de la fusion entre la Communauté d'Agglomération Pau-Pyrénées, la Communauté de Communes du Miey de Béarn (12 900 habitants en 2007) et la Communauté de Communes Gave et Coteaux (6 200 habitants en 2012) le 1^{er} janvier 2017. Un regroupement des intercommunalités nécessaire suite à la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République, dite loi NOTRe, fixant un seuil démographique minimal de 15 000 habitants pour les communautés des communes, initialement fixé à 5 000 habitants. Le territoire de l'agglomération comprend désormais 31 communes et 161 891 habitants, contre 14 communes pour environ 145 000 habitants au sein de l'ancienne CA.

L'agglomération paloise est une place forte, tant par les activités économiques, les infrastructures que le poids démographique. Cependant, elle occupe une place incertaine selon les échelles prises en compte. Autrefois considérée comme le deuxième pôle urbain d'Aquitaine, les recompositions territoriales rétrogradent l'agglomération paloise. En effet, la création de la région Nouvelle-Aquitaine par loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, intègre désormais dans une même région les agglomérations de Pau, Poitiers et Limoge.

Au regard de la hiérarchie urbaine de la Nouvelle Aquitaine, l'agglomération paloise se place au 5^{ème} rang, que ce soit à l'échelle de l'intercommunalité ou de l'aire

⁴⁶ INSEE (2018), « Dossier complet : commune de Pau » [en ligne]. Paru le 27 mars 2018. Disponible sur <<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=COM-64445>> (Consulté le 9 avril 2018)

urbaine, loin derrière la métropole Bordelaise, les deux anciennes capitales régionales et la voisine Bayonne. A noter que la Communauté d'Agglomération du Pays Basque s'étend sur la moitié du département des Pyrénées-Atlantiques et rassemble pas moins de 158 communes. Un territoire en somme qui n'est pas comparable avec la CAPBP qui en compte 31. Néanmoins, il paraît plus pertinent de comparer l'agglomération paloise dans un contexte régional cohérent, plutôt qu'à celui d'une région dont la superficie équivaut à celle de l'Autriche et où la distance avec Limoges et Poitiers dépasse les 400km.

Tableau 3 : Démographie des grandes agglomérations de la région Nouvelle-Aquitaine en 2015 selon l'INSEE (en nombre d'habitants)

	Population de l'EPCI en 2015	Population de l'aire urbaine en 2015
Bordeaux	773 500	1 178 300
Bayonne	303 000	291 400
Limoges	208 400	283 000
Poitiers	191 000	257 200
Pau	161 900	241 500

En effet, Pau joue plutôt les premiers rôles au sein du quart Sud-Ouest de la France, à la troisième place derrière les capitales régionales : Bordeaux et Toulouse. A la fois suffisamment proche, pour tisser des relations économiques, universitaires et de recherche, et suffisamment éloignée, pour se doter d'équipements dignes d'une métropole, de Toulouse et Bordeaux (situées à environ 200km), Pau apparaît comme un pôle structurant non négligeable du Sud-Ouest.

Tout d'abord, la ville est desservie par l'autoroute A64 qui permet de rejoindre Toulouse en 2 heures de trajet. Elle est également desservie par les aires et la voie ferrée. L'aéroport de Pau-Pyrénées accueille d'ailleurs près de 600 000 voyageurs par an. Enfin, l'agglomération est dotée d'équipements de loisirs rayonnant : le Palais des Sports, le Zénith de Pau, l'Hippodrome Pont-Long... Des équipements qui accueillent régulièrement des milliers de visiteurs à l'occasion d'évènements sportifs et culturels.

Afin de mieux cerner la place de Pau dans son environnement régional et local, intéressons-nous à l'analyse de Daniel BEHAR et de Philippe ESTEBE. Selon eux, il existe trois catégories de villes moyennes⁴⁷. Dans cette théorie, la première catégorie rassemble les villes moyennes situées dans une zone géographique en forme de croissant, contournant la région parisienne, allant de la Normandie jusqu'à la Champagne-Ardenne. Ces agglomérations moyennes font face à des difficultés liées à la place des vieilles industries et de l'agriculture intensive. La seconde catégorie, sont les villes moyennes qui s'inscrivent dans un système métropolitain politiquement et fonctionnellement. Il y a dans ce cas une forme d'interdépendance et de conurbation⁴⁸. Pour rappel, la conurbation est un ensemble de villes ou d'agglomérations proches les unes des autres, souvent reliées par des bandes d'urbanisations mais individualisées et polarisées autour d'un noyau principal. Enfin, au regard des caractéristiques de l'agglomération paloise, précédemment présentées, nous pourrions la situer dans la troisième catégorie. En effet, il s'agit des villes moyennes distancées des métropoles. Du fait de leur positionnement elles ont une influence territoriale importante conservée par le maintien d'activités économiques, commerciales, industrielles et administratives. Elles se sont aussi construit une attractivité particulière souvent liée à la culture, au tourisme ou au sport.

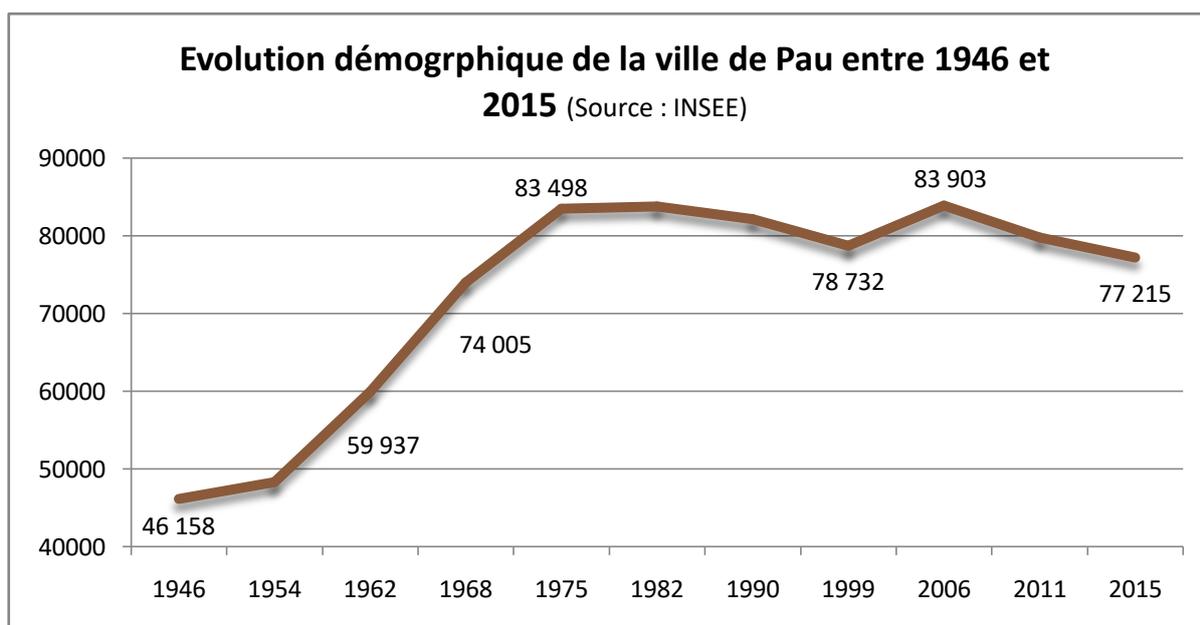
⁴⁷Béhar D., Estèbe P. (2014), « Les villes moyennes, espaces en voie de disparition ? » [en ligne]. *Libération*, 12 mars 2014. Disponible sur : <<http://www.liberation.fr/france/2014/03/12/les-villes-moyennes-espaces-en-voie-de-disparition-986611>>

⁴⁸George P., Verger F. (2013), Dictionnaire de la géographie, Presses Universitaire de France, Quadrigé, 4^{ème} édition, Paris, 478 p.

b. Le développement de l'urbanisation en périphérie

La ville de Pau a connu une croissance économique très forte durant les années 1960, pour atteindre un premier sommet en 1975 avec un peu plus de 83 000 habitants, puis un second en 2006 avec un peu moins de 84 000 habitants, après une baisse notable dans les années 1990. Lors de la première phase de croissance, on relève une augmentation de 78% de la population entre 1954 et 1975.

Figure 5 : Réalisation et conception : Frédéric CLAIN



L'agglomération, quant à elle, est longtemps restée faiblement peuplée. C'est à partir des années 1970 que la population a fortement crû, quand la ville centre était à son apogée. En effet, on enregistre à l'échelle du SCOT du Grand Pau⁴⁹ un gain de 51 000 habitants entre 1975 et 2010. Une croissance démographique qui s'est d'ailleurs concentrée dans les communes de la première couronne où la population a augmenté de 121% en 45 ans, en passant de 20 000 à 44 000 habitants. Comme de nombreux territoires en France et en Europe, cette croissance démographique accélérée a engendré un développement urbain important, non maîtrisé et consommateur d'espaces. Entre 1998 et 2008, l'AUDAP estime que la consommation

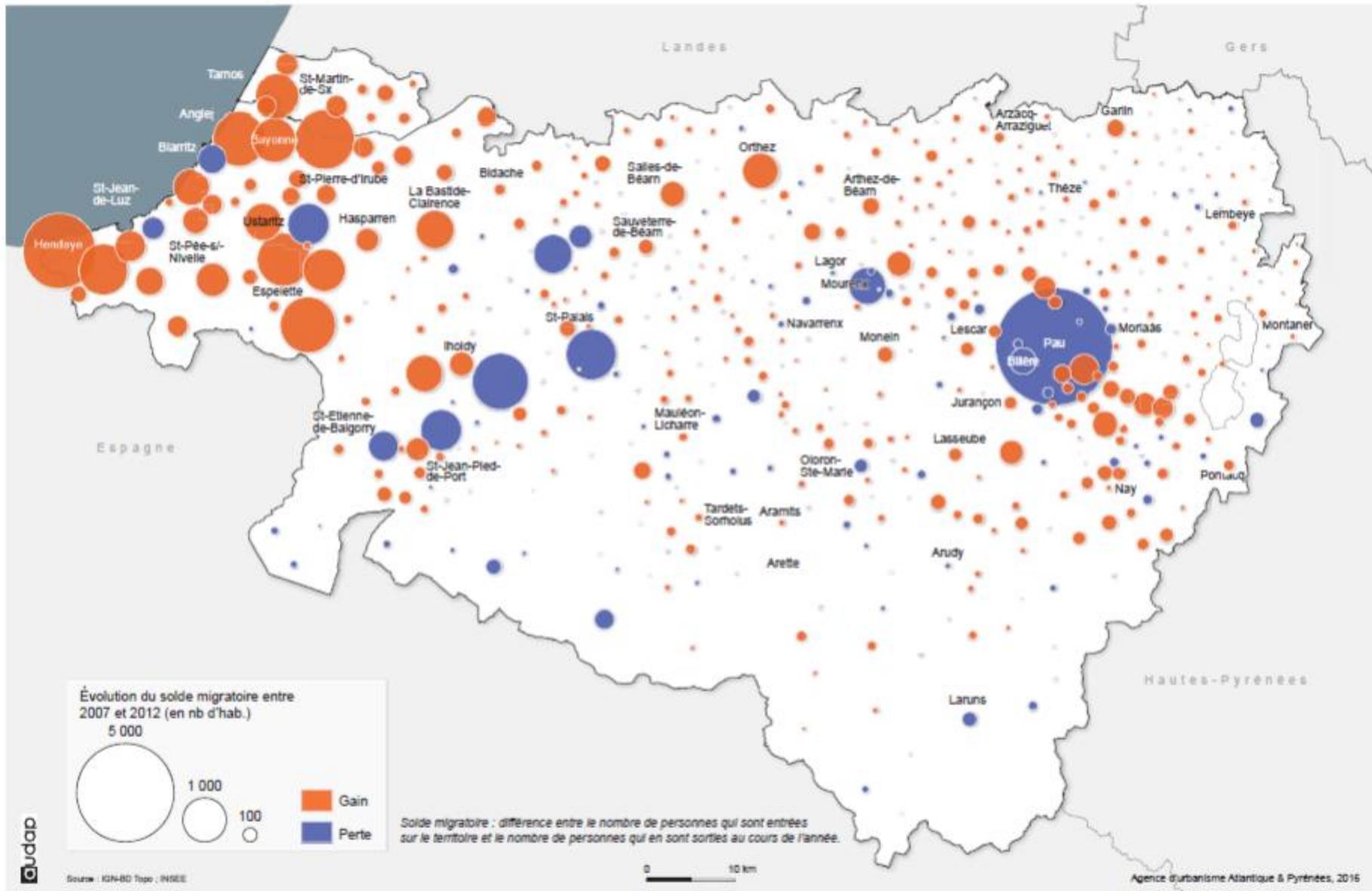
⁴⁹ Le Schéma de Cohérence Territoriale du pays du Grand Pau en vigueur a été approuvé le 29 juin 2015 par le Syndicat Mixte du Grand Pau. Il comprend un territoire de 173 communes et 230 900 habitants.

foncière sur le Grand-Pau s'élève à 1 750 hectares, destinée à 20% aux activités économiques et à 80% aux espaces résidentiels.

Ce phénomène s'accompagne bien évidemment d'une augmentation du nombre de logements sur la même période, pour atteindre environ 110 000 logements en 2009 sur le territoire du SCOT. C'est une nouvelle fois dans les communes de première couronne que la croissance est la plus impressionnante avec une progression de 182% entre 1975 et 2009.

En appuie de la carte du solde migratoire du département des Pyrénées-Atlantiques entre 2007 et 2012, réalisées par l'AUDAP, il est possible de retranscrire la croissance des communes périphériques. En effet, le solde migratoire de la ville de Pau est négatif, d'abord au bénéfice des communes de première couronne (dans les années 1980 et 1990), puis au bénéfice des communes de deuxième couronne sur une période plus récente, comme nous pouvons le constater sur cette carte.

Carte 4 : Evolution du solde migratoire dans le département des Pyrénées-Atlantiques entre 2007 et 2012. Réalisation et conception : AUDAP(Source : <http://www.audap.org/?Publications-%26amp%3B-Ressources/Cartheque>)



Cette forte croissance démographique a engendré l'avènement d'un modèle périurbain consommateur d'espace. La population et les activités de l'agglomération paloise se sont historiquement développées et organisées le long de la vallée du Gave de Pau et de la Plaine du Pont-Long. Ces axes Nord-Sud et Est-Ouest sont aujourd'hui le support des principaux axes de déplacements (axes routiers et ferroviaires) qui desservent les communes structurantes de l'agglomération avant de se rejoindre « *en étoile* » à Pau. La répartition de la population et des activités sur le territoire s'est donc progressivement organisée le long du réseau viaire de façon radiocentrique, mettant en avant aujourd'hui une armature urbaine et rurale bien hiérarchisée. Approuvé le 29 juin 2015, le SCOT du Grand Pau identifie un cœur urbain comprenant la ville de Pau et 7 autres communes limitrophes (Billère, Lons, Lescar, Jurançon, Gelos, Mazères-Lezons et Bizanos). En charge du SCOT, l'AUDAP définit aussi des pôles d'appui périurbain majeur et intermédiaires, comme Serres-Castet, des pôles relais ruraux en mutation périurbaine tels que Morlaàs et Gan, et enfin des pôles relais ruraux comme Soumoulou. L'agglomération offre ainsi des paysages et des formes périurbaines diverses :

1. De nouveaux espaces propices au développement de la périurbanisation se sont constitués, comme les nœuds routiers ou les centralités commerciales qui se sont étoffées avec des complexes de loisirs (salles de sports, bowling, cinéma...) et des services à la personne (banques, la poste, restauration...). Ils apparaissent plus attractifs que le centre urbain pour les ménages vivant en périphérie et dont le mode de déplacement habituel est devenu la voiture individuelle. La grande zone commerciale de Lescar-Lons, située à seulement 6km à l'Ouest du centre-ville de Pau, est un exemple parfait de ces nouvelles centralités nées dans les 1970. Structurée autour des centres-commerciaux *Quartier libre* et *Carrefour*, la zone commerciale s'étend sur 121 hectares,

compte 138 commerces et couvre une zone de chalandise de 320 000 habitants⁵⁰.

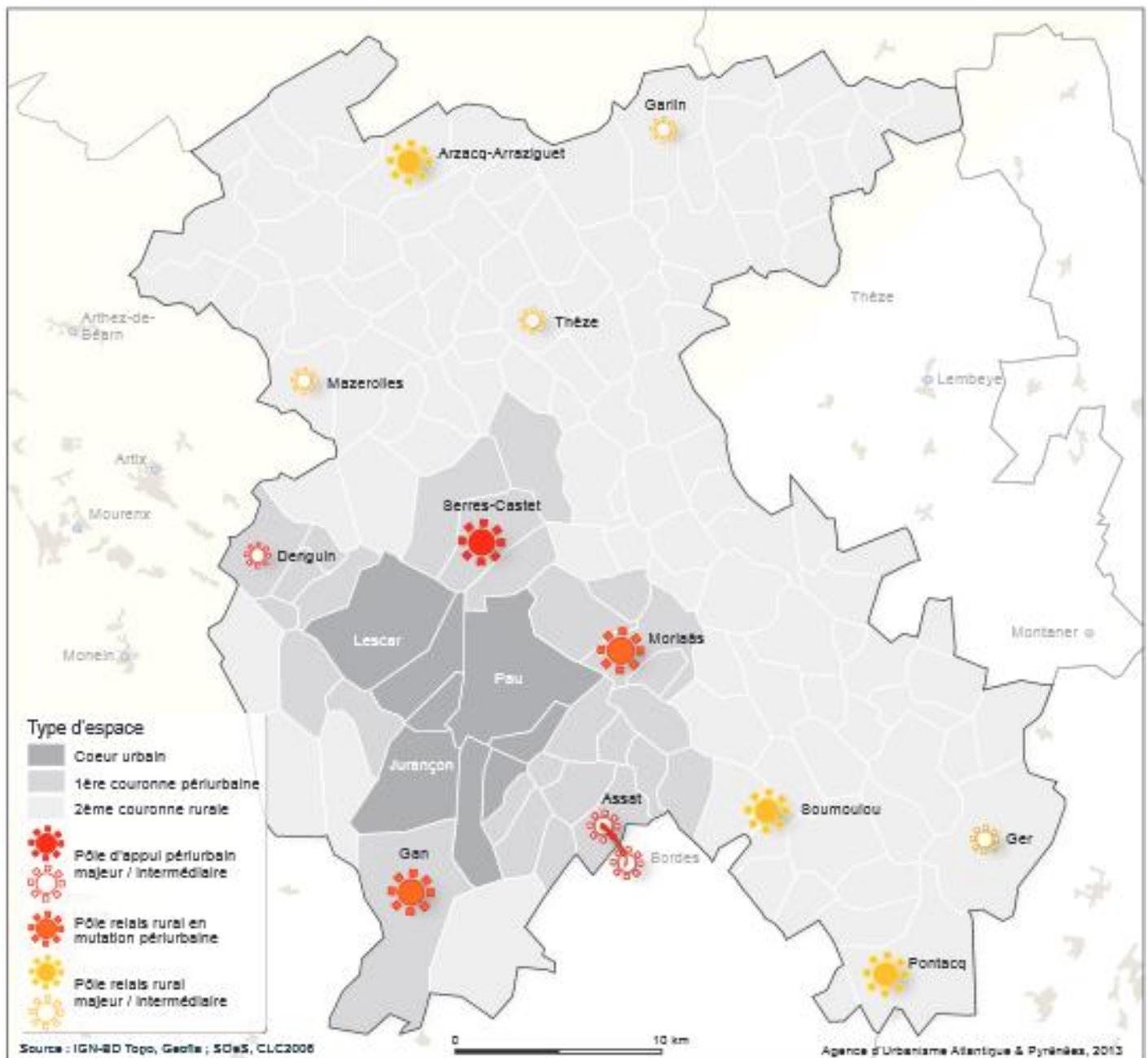
2. Ailleurs, la fonction résidentielle domine sous la forme de lotissements. Le modèle pavillonnaire relativement dense s'est essentiellement développé sur la partie Nord de Pau et sur les communes de première couronne telles que Lons, Billère ou encore Mazères-Lezons. Les formes urbaines ne sont pas très diverses et les agréments paysagers plutôt rares. Les habitants de ces communes vivent dans des maisons individuelles où les parcelles sont modestes, mais où les services, les commerces, les transports en commun et les équipements de loisirs et de santé sont à proximité.
3. Plusieurs communes de deuxième couronne, comme Saint-Castin, situé sur les coteaux au Nord de Pau, se sont développées sous un modèle urbain très consommateur d'espace et peu dense. Le pavillonnaire domine ici sous des formes architecturales très diverses avec des constructions plus ou moins récentes, sur de grandes parcelles et réparties sur le sol de façon désordonnée. Une forme de mitage urbain qui menace les espaces agricoles.
4. Il existe aussi une autre forme d'espace périurbain, où le cadre de vie est un élément essentiel pour les habitants et les élus de ces communes. La commune d'Angaïs située à 15km de Pau est un bon exemple du périurbain avec « *son côté campagne* ». Le développement urbain s'est fait à partir du noyau villageois, traversé par un cours d'eau et bordé par le bois d'Angaïs au Nord. Dans ce cas, la valeur paysagère participe à la différenciation sociale parmi les différents espaces périurbains. Dans ces communes, les élus et les habitants souhaitent conserver tous les attributs de la ruralité, alors même qu'elle est déjà altérée.

⁵⁰ AUDAP (2015), ZACOME du bassin palois : moderniser et requalifier les espaces commerciaux [en ligne]. Décembre 2015, 20p. Disponible sur : http://www.audap.org/userfiles/downloads/etudes/eco_chemisezacom_fiches_20151216.pdf

En conséquence, le SCOT du Grand Pau identifie une armature urbaine et rurale polarisée en étoile autour de la CAPBP et de Pau.

Carte 5 : L'armature urbaine et rurale du SCOT du Grand Pau.

Réalisation et conception : AUDAP



c. Le tissu économique

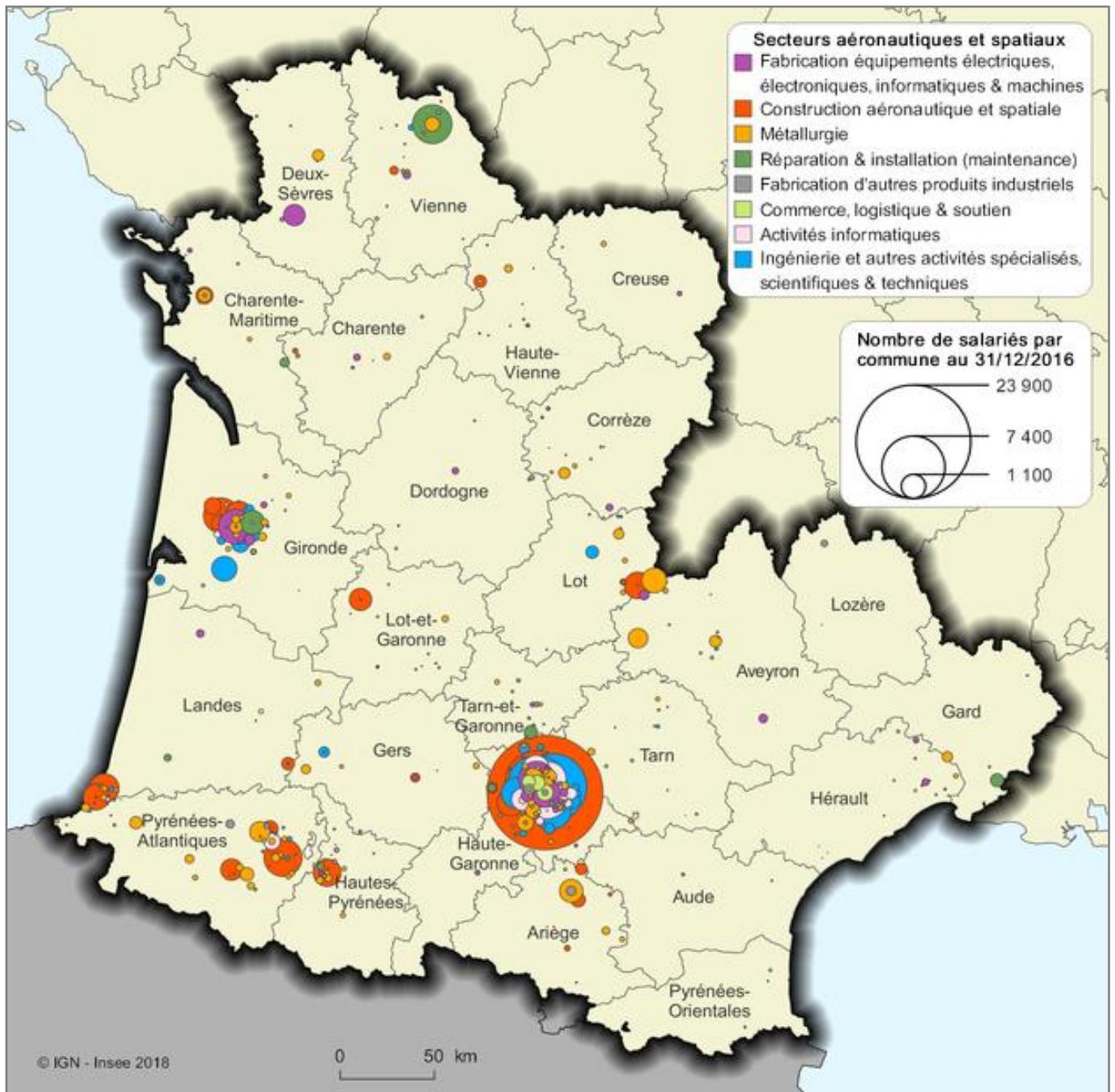
Contrairement à de nombreuses agglomérations en France où les activités sont réparties dans cœur d'agglomération et qui dépassent les contours de la ville centre, la CAPBP se démarque par une forte concentration des activités dans les limites communales de la ville de Pau. Dans le rapport de présentation du SCOT du Grand Pau, on met en avant une organisation « *agгло-centrée* » où se concentre 2/3 des services de l'agglomération par exemple. Le SCOT du Grand Pau révèle par ailleurs le caractère équilibré de l'économie du territoire. Il est fait référence à des moteurs économiques complémentaires sources de revenus. Le poids de chacun de ces moteurs est comparable à la moyenne des aires urbaines françaises :

- 47% pour les revenus de l'économie résidentielle
- 24% pour les revenus sanitaires et sociaux
- 17% pour les revenus productifs
- 11% pour les revenus publics

Une singularité relativement avantageuse qui permet au territoire d'assurer un développement régulier sur le long terme et une certaine solidité lors des chocs économiques. La stabilité et la bonne santé de l'économie du bassin de vie s'exprime notamment à travers la baisse régulière du taux de chômage depuis 2003, toujours inférieur à la moyenne nationale des zones d'emplois. Pour autant la ville centre a subi les conséquences de la crise économique de 2008, avec une augmentation importante du taux de chômage : il s'élève à 17% en 2013, contre 13,8% en 2008.

Par ailleurs, Pau est un territoire reconnu et privilégié par des entreprises leaders dans le secteur des technologies de pointe (comme Toray), de la recherche, des géosciences (pôle de compétitivité Avenia), des hydrocarbures (Total – 2 850 salariés) et de l'aéronautique (Safran). Se trouvent également dans les plaines, aux entrées de ville, des activités agricoles et maraichères importantes.

Carte 6 : Répartition des salariés du secteur aéronautique et spatiale par corps de métier et par communes dans les régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie en 2016 (Source : <http://www.aerospace-valley.com/page/le-territoire>)



Afin de poursuivre la définition de la place de l'agglomération paloise dans la hiérarchie urbaine régionale, nous pouvons constater à travers la carte ci-dessus qu'elle joue un rôle majeur dans le domaine de l'aéronautique et spatiale. En effet, la carte offre une vue d'ensemble sur le réseau d'entreprises dans ce domaine dans le Sud-Ouest de la France, qui est d'ailleurs le premier bassin d'emploi européen dans le secteur aéronautique. On peut constater que l'agglomération toulousaine, qui rassemble le plus d'emplois dans ce secteur, se repose sur un réseau de pôles relais importants tels que le trinôme Pau-Tarbes-Oloron-Sainte-Marie, qui représente 7% des salariés de l'AéroSpaceValley, Bordeaux et dans une moindre mesure Bayonne et Figeac.

Ces entreprises leaders dans leur domaine et moteurs de l'économie paloise ont notamment engendré le recrutement et l'arrivée de nombreux ingénieurs et cadres sur le territoire.

d. Un Cadre de vie attractif

La Ville de Pau est depuis la fin du XIX^{ème} siècle reconnue pour la qualité de son cadre de vie. Une réputation que la ville doit à Alexander Taylor, un célèbre médecin écossais, qui recommandait dès les années 1830 à ses patients de passer leur hiver à Pau pour profiter des bienfaits du climat. L'héritage des anglais et américains se traduit dans le paysage paalois à travers la construction de nombreuses villas, l'aménagement de parcs et jardins et l'arrivée d'activités typiques de l'art de vivre à l'anglaise : la chasse à courre, les courses hippiques, les jeux de casino et le golf. Pau est d'ailleurs surnommée « *la ville anglaise* ». Quelques monuments paalois datent d'ailleurs de cette phase de développement économique avec la construction du boulevard des Pyrénées, le Palais et le parc Beaumont, ou encore la façade de la mairie. Au-delà de la période de villégiature, le cœur historique de Pau abrite de nombreux bâtiments datant du moyen-âge mais aussi et surtout le Château d'Henri IV classé monument historique. La richesse patrimoniale de la ville est reconnue le 18 novembre 2011 avec l'obtention du label Ville d'Art et d'Histoire.

Figure 6 : Le Château de Pau à gauche, classé monument historique, et le Palais Beaumont à droite, héritage de la période de la villégiature (Source : Ville de Pau)



Pau peut également se vanter d'un cadre de vie de qualité sur le plan esthétique mais aussi sanitaire. En effet, il s'agit de l'une des villes les plus vertes de France avec 25 000 arbres comptabilisés sur la commune, dont la majorité se trouve dans le parc du Château de 750 hectares, le parc Beaumont, le parc Lawrence ou encore les zones de

ripisylve le long du Gave de Pau. Un capital végétal important mais qui ne dépasse que très rarement les grilles des parcs publics et privés. Il y aurait toutefois l'équivalent d'un arbre pour trois habitants. Très récemment, le site internet bonheuresante.fr a publié un classement des villes où l'air est le moins pollué. La qualité de l'air palois venté par Alexander Taylor reste encore aujourd'hui l'un des meilleurs parmi les villes de France selon ce classement.

2. Le centre-ville de Pau : les nouveaux enjeux

C'est à l'appui d'une étude menée par le bureau d'étude *Ecrire les territoires – dessiner la chose publique* pour le compte de la Ville de Pau en 2018, que nous allons pouvoir décrire et analyser les dynamiques territoriales sur le centre-ville de Pau.

a. Les dynamiques démographiques

Pour rappel, Pau, avec ses 77 215 habitants en 2015, est au cœur d'une communauté d'agglomération d'environ 162 000. Aussi, son centre-ville, qui s'étend sur près de 160 hectares, rassemble 22 000 habitants, soit 28,5% de la population paloise et 13,6% de l'agglomération paloise.

Au regard de son poids démographique sur le plan local, il est important de signaler que le centre-ville perd des habitants, alors que l'ensemble de la CAPBP est dans une phase stagnante. En effet, entre 2009 et 2015 on enregistre une diminution de 0,9% de la population en centre-ville, soit une perte brute de 200 habitants, ce qui représente aussi 78% des pertes d'habitants de la ville de Pau, elle-même en déclin depuis 2006. Cependant, sur une période plus récente, entre 2011 et 2015, la population du cœur de ville diminue de 0,6%. Un signe faible qui montre un ralentissement de la décroissance. C'est d'ailleurs aux extrémités du centre-ville, le long des boulevards que se trouvent les taux de croissance annuel les plus faibles.

Tableau 4 : Evolution démographique du centre-ville de Pau dans son contexte géographique entre 2009 et 2015 (Source : Filocom 2015)

Réalisation : Ecrire les territoires – dessiner la chose publique

Filocom 2015	2015	2009-2015		2011-2015	
		tx crois. annuel	gains bruts annuels	tx crois. annuel	gains bruts annuels
Pyrénées-Atlantiques	674 661	0,76%	5 022	0,90%	5 954
CAPBP	157 948	0,19%	297	0,37%	575
Pau	72 694				
centre ville	21 866		-0,4% -262		0,0% -19
hors centre ville	50 828		-0,9% -205		-0,6% -135
			-0,1% -57		0,2% 117

Les données sur le centre-ville révèlent aussi une situation sociale fragile, avec notamment 25% de demandeurs d'emplois en 2008 et un revenu annuel moyen par ménage de 21 580€ contre 24 365€ pour l'ensemble de la ville de Pau (source : INSEE, DGI). Des chiffres inquiétants qui s'inscrivent dans un contexte communal de plus en plus difficile avec un taux de chômage en centre-ville qui est passé de 13,8% en 2008 à 17% en 2013⁵¹, comme nous avons pu le voir précédemment.

La population du centre-ville est aussi composée à 25% de personnes de plus de 60 ans et 62% des ménages sont composés d'une seule personne en 2010. D'ailleurs cet isolement existe toujours aujourd'hui puisque les ménages du centre-ville sont composés d'environ 1,7 personne⁵². Ces chiffres sont symptomatiques des difficultés à accueillir des familles dans le centre-ville de Pau. De plus, en 2016, 16% des personnes vivant sous le seuil de pauvreté dans l'EPCI habitent dans le centre-ville de Pau. Les données concernant les minimas sociaux mettent en évidence une situation de précarité de la population résidente : avec 2 273 allocataires CAF (RMI, AAH, API), ce qui correspond à 10% de la population du centre-ville.

⁵¹ INSEE

⁵² FILOCOM 2015

Le centre-ville de Pau reste encore aujourd'hui très fragile sur le plan démographique. Même si la décroissance est moins rapide qu'auparavant, le quartier perd encore de la population. Il y a un enjeu fort d'attirer de nouveaux ménages, afin de renouveler la population actuellement vieillissante. Les élus font aussi du retour des familles avec enfants et des cadres une priorité, pour contrecarrer le problème de l'isolement des ménages et du manque de mixité sociale. Ces catégories de population sont présentes sur le territoire de l'agglomération, mais pour l'instant elles ont rationnellement fait le choix de vivre en périphérie à défaut de trouver des logements répondant à leurs attentes en centre-ville.

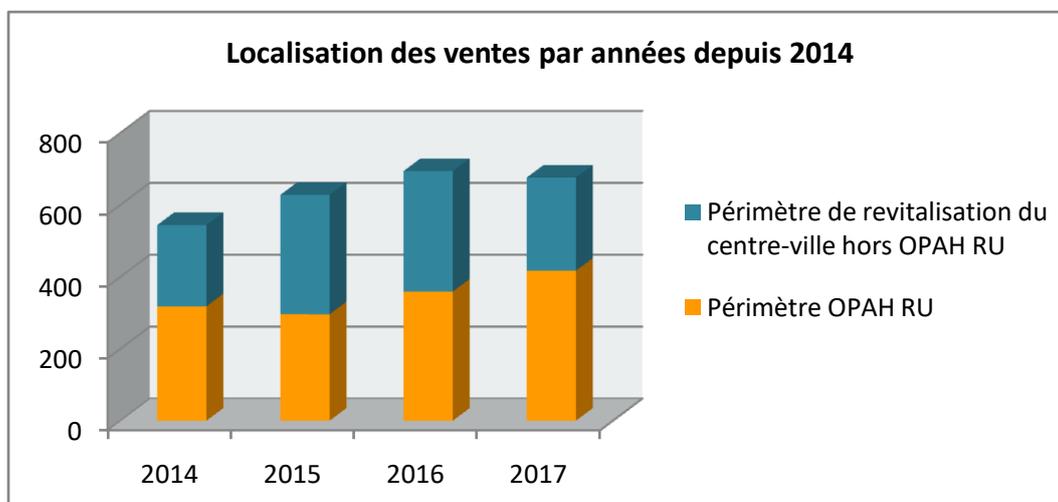
b. Les dynamiques liées au logement

Sur le plan de l'habitat, le centre-ville de Pau occupe une place importante à l'échelle de la ville et de l'intercommunalité. Avec 20 600 logements comptés en 2015 (source FILOCOM 2015), les logements du centre-ville rassemblent 39% des logements palois et 22% des logements de l'EPCI. Le centre-ville de Pau est similaire à d'autres : les logements anciens sont très nombreux, avec 46% des résidences construites avant 1968, et de petite taille, avec 43% de T1 et T2. Enfin, le centre-ville de Pau connaît également une vacance très forte avec 4 160 logements vacants en 2015, correspondant à 58% de la vacance de la commune et à 42% de la communauté d'agglomération.

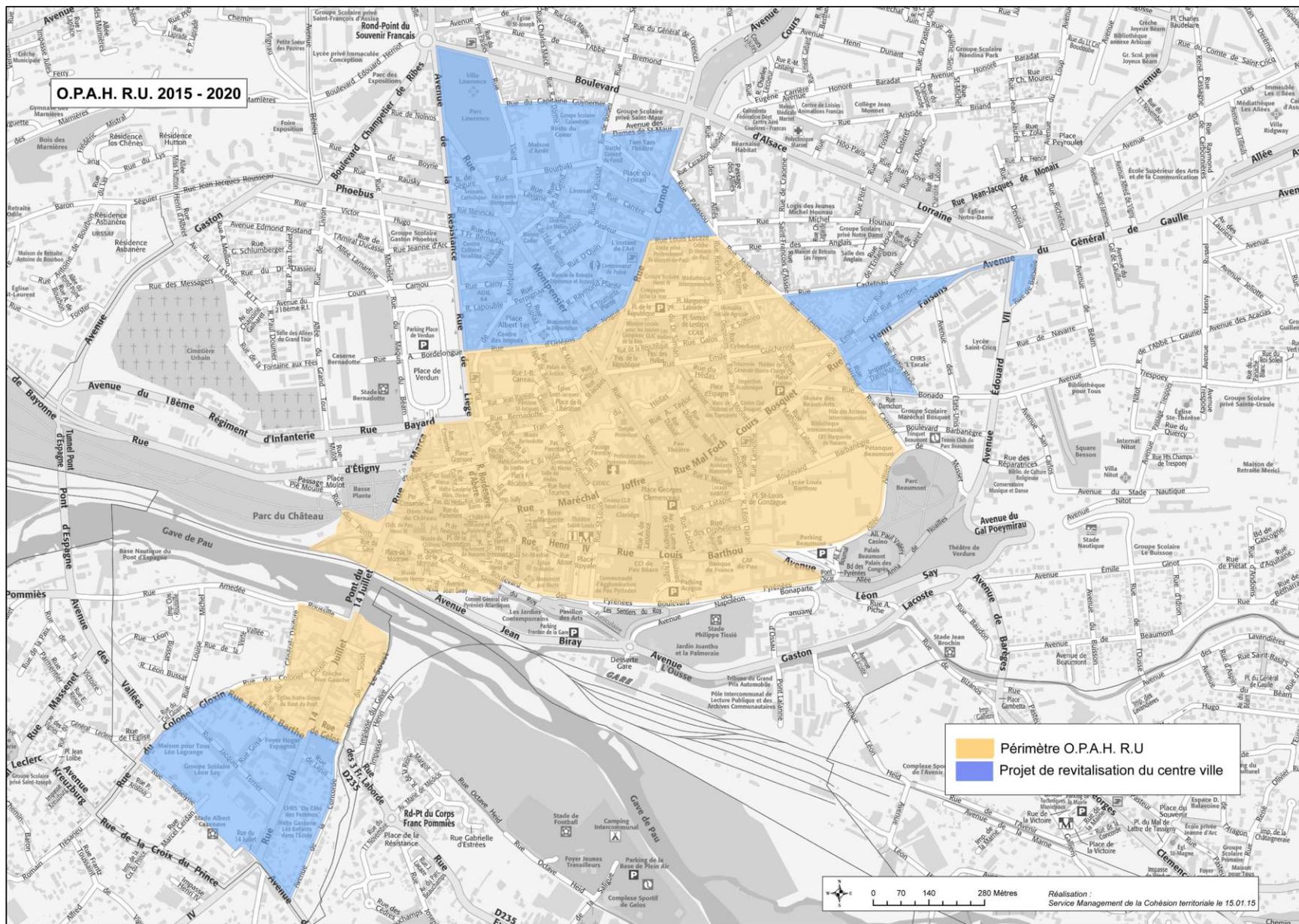
Dans le cadre de la réalisation de son compte rendu annuel à la collectivité (CRAC), la SIAB fait l'analyse des dynamiques et tendances sur le centre-ville de Pau, notamment en matière de logement. Depuis la signature du traité de concession le 15 février 2010, la SIAB bénéficie d'une délégation du Droit de Préemption Urbain (DPU) sur l'ensemble du périmètre de revitalisation du centre-ville. A ce titre, elle effectue un suivi régulier des ventes immobilières par le biais du traitement des Déclarations d'Intention d'Aliéner (DIA).

Depuis le début de l'opération, la SIAB identifie une attractivité en forte progression du centre-ville, avec 676 ventes en 2017 contre seulement 167 en 2010, soit quatre fois plus. Sur une période plus récente, elle soulève une attractivité encore plus importante sur le cœur de ville défini par le périmètre de l'OPAH-RU (*cf. Carte 7 ci-après*). D'une part, le nombre de biens vendus dans le périmètre de l'OPAH-RU augmente d'année en année (+40% entre 2015 et 2017). D'autre part, l'ensemble des ventes se concentre de plus en plus sur ce périmètre. L'année 2017 est d'ailleurs la plus marquante, où 62% des ventes se sont faites sur le cœur de ville, autrement-dit 417 ventes sur 676. A noter que le marché immobilier du centre-ville de Pau concerne principalement des appartements (75% des ventes).

Figure 7 : Réalisation et conception : Frédéric Clain (Source : CRAC 2017)

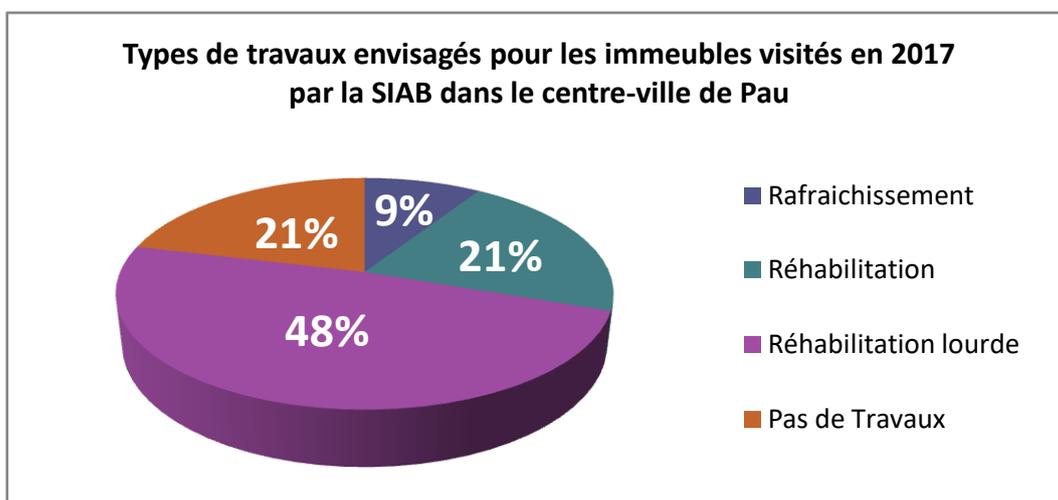


Carte 7 : Le périmètre d'opération du centre-ville de Pau (Source : SIAB)



Par ailleurs, dans le cadre de l'exercice de ses missions, la SIAB a effectué 30 visites d'immeubles en 2017. Un passage obligé avant de se prononcer sur l'usage du droit de préemption. Au regard des rapports de visite, il convient de préciser que de nombreux biens nécessitent d'effectuer des travaux de réhabilitation, ou du moins de rafraichissement. Même si la part des immeubles ne nécessitant pas de travaux a doublé par rapport à 2016, le nombre d'immeubles à réhabiliter reste relativement stable et représente plus des 2/3 des ventes. A noter la part nettement plus importante des réhabilitations lourdes par rapport aux réhabilitations simples (21% en 2016 contre 48% en 2017). Ces données nous donnent un aperçu de la qualité des logements dans le centre-ville de Pau, mais aussi de la présence d'investisseurs qui ont la capacité à les réhabiliter.

Figure 8 : Réalisation et conception : Frédéric Clain (Source : CARC 2017)



En croisant, l'analyse démographique à celle du logement, on se rend bien compte que le parc actuel du centre-ville ne convient en aucune façon aux besoins et aux attentes actuelles des familles et des cadres : des appartements de petite taille, de lourds travaux à engager, une absence de stationnement privé qui nécessite la location ou l'achat d'une place de stationnement ailleurs... Même si les investisseurs et marchands de biens perçoivent le potentiels de ce quartier central, en réalisant des opérations d'acquisition/rénovation, de nombreux immeubles restent en mauvais état.

Selon la SIAB, « *les biens de qualités trouvent preneurs rapidement* »⁵³. Autrement-dit, le centre-ville de Pau est demandé et recherché, mais l'offre n'est pas encore au rendez-vous. L'enjeu est donc de soutenir la création de logements neufs, rénovés, réhabilités et surtout adaptés aux besoins des familles pour répondre à la demande.

c. Les problématiques commerciales

Le centre-ville de Pau est au cœur d'une zone de chalandise de plus de 270 000 personnes. Une large clientèle qui ne semble pas bénéficier au commerce de centre-ville, au regard des difficultés rencontrées par les commerçants. En effet, le taux de vacance des locaux commerciaux du centre-ville de Pau s'élève à environ 12%, synonyme d'une vacance structurelle selon le rapport de l'IGF qui a étudié le contexte palois dans son étude. A l'appui d'une mission effectuée lors de mon stage, nous pouvons apporter un peu plus de finesse à ce chiffre, grâce à un état des lieux de la vacance commerciale dans plusieurs rues du centre-ville, mis à jour entre mars et juin 2018. Nous pouvons nous apercevoir à travers la carte ci-après, qu'il existe une forme d'hétérogénéité de la vacance commerciale en fonction des secteurs : plus l'on s'éloigne des rues piétonnes du cœur de ville, plus la vacance est importante. Elle semble résulter d'une part, d'une inégalité de traitement et d'aménagement de l'espace public et d'autre part, de l'impact temporaire des nombreux travaux en cours depuis plusieurs mois en ville et en centre-ville.

Comparons par exemple, la rue Samonzet et la rue Carnot. La première bénéficie du flux de personne quotidien important de la rue du Maréchal Foch semi-piétonne (environ 9 500 personnes par jours), d'un aménagement de la voirie qualitatif et de solutions diverses de déplacement⁵⁴. Avec seulement deux cellules commerciales vides, la rue est dynamique et reconnue comme une rue commerçante. A l'inverse, la

⁵³La République des Pyrénées (2018), « Pau le retour de la confiance », in *La République des Pyrénées*, Supplément spécial immobilier, 11 avril 2018, 8p.

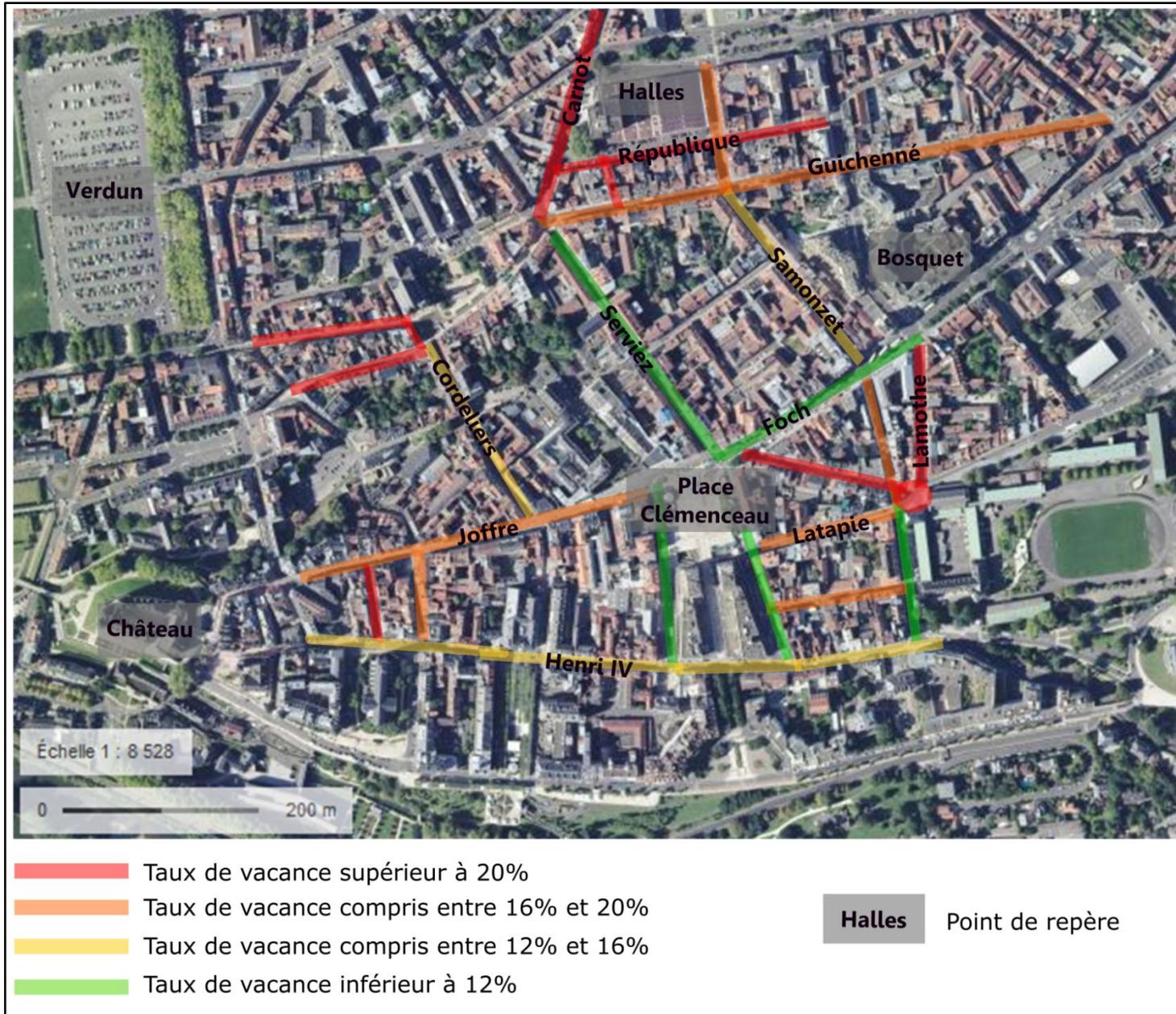
⁵⁴ A proximité immédiate des parkings sous-terrain de Bosquet (750 places) et de Clémenceau (400 places) et du pôle Bosquet qui fait la liaison entre plusieurs lignes de bus scolaires, urbains et interurbains.

rue Carnot, un axe routier important pour entrer dans le centre-ville depuis le Nord, est en déclin avec un taux de vacance commerciale de 29,5%. Les commerces restants estiment subir de plein fouet les travaux des Halles aux Sud de la rue et de ceux liés au Bus à Haut Niveau de Service (BHNS) au Nord de la rue. Ce secteur en perte de vitesse offre une circulation piétonne et cyclable difficile, peu propice au « *lèche vitrine* », le flux de véhicule n'est pas agréable, et l'image négative renvoyée par la rue s'accroît avec le stationnement sauvage et l'état de dégradation des façades.

La vacance commerciale est un sujet sensible qui fait du bruit sur le plan politique. En effet, il existe une certaine tension sur ce point, notamment sur le partage du diagnostic et de l'état de la vacance, rendue complexe par le système d'acteur présent. En effet, à travers la lecture du journal local *La République des Pyrénées*, il est possible de cerner le système d'acteurs et les débats en lien avec le commerce. Au-delà de la Ville, de la SIAB et de la CCI, il existe deux associations de commerçants du centre-ville, souvent en opposition : le *Collectif des commerçants palois* et *Pau commerce*. Le *Collectif* avait fait l'état de la vacance commerciale en novembre 2017 et présentait un taux de 20%, toujours contesté par la Ville. Plus récemment, en juin 2018, les élus de l'opposition ont lancé un appel pour évaluer la vacance commerciale dans une quinzaine de rues du centre-ville avec les citoyens. Un mouvement suivit par le *Collectif des commerçants palois* et dont l'objectif est de faire réagir la majorité au conseil municipal sur la situation d'urgence dans laquelle se trouve le commerce de centre-ville. A l'inverse *Pau commerce*, conteste les chiffres avancés suite à cette rencontre (un taux de vacance de 17,5%) et dénonce la méthode utilisée. Enfin, le *Collectif des commerçants palois* veut être autour de la table des discussions dans le choix de la stratégie Action Cœur de Ville et de son déploiement avec un message fort : « *bloquer l'extension commerciale en périphérie* ».

Carte 8 : La vacance des locaux commerciaux dans le centre ville de Pau.

Réalisation et conception : Frédéric Clain



En sa qualité de concessionnaire, la SIAB émet un avis sur la vente de fonds de commerces, au titre du droit de préemption sur les fonds de commerces dont la ville reste titulaire. Ainsi, la SIAB capitalise les données et rend compte à la collectivité des évolutions. On constate une baisse du nombre de vente de locaux commerciaux et une augmentation de leur prix entre 2011 et 2017. La dynamique du marché de l'immobilier commercial repose essentiellement sur le secteur de la restauration et des bars, qui représente 40% des ventes de fonds de commerce sur la même période. Nous l'avons brièvement abordé précédemment (*cf. PARTIE II, 1, b.*), le commerce de périphérie occupe une place très importante dans l'organisation territoriale de l'agglomération. Très resserrées sur la ville de Pau et ses communes limitrophes, les zones commerciales se sont aisément développées, imposant ainsi une concurrence forte au commerce de centre-ville. L'agglomération paloise est forte de six zones commerciales occupant 224 hectares de surface au sol et générant 800 millions d'euros de chiffre d'affaires annuel, autrement-dit 70% du chiffre d'affaire annuel de l'ensemble des commerces de l'agglomération⁵⁵. En tête d'affiche de ces zones commerciales se trouve la zone commerciale Lescar-Lons à l'Ouest de la ville, présentée précédemment, et deux zones commerciales majeures situées aux limites de la ville de Pau : la zone commerciale Pau-Auchan à l'Est (185 millions d'euros de chiffre d'affaires annuel) et la zone commerciale Leclerc-Université au Nord (120 millions d'euros de chiffre d'affaires annuel). L'organisation commerciale du bassin de vie est donc caricaturalement déséquilibrée entre la périphérie proche et le centre-ville.

Malgré ces tendances négatives, le commerce du centre-palois laisse entrevoir quelques signaux d'améliorations. Tout d'abord, 2016 donne un premier ratio ouverture/fermeture positif depuis de nombreuses années avec 71 commerces créés, contre 66 fermetures de rideaux. Ensuite, la mise à jour des données sur la vacance

⁵⁵AUDAP (2015), ZACOME du bassin palois : moderniser et requalifier les espaces commerciaux [en ligne]. Décembre 2015, 20p. Disponible sur : http://www.audap.org/userfiles/downloads/etudes/eco_chemisezacom_fiches_20151216.pdf >

révèle une amélioration de la situation dans certaines rues, notamment dans la rue des Cordeliers, dans laquelle la Ville et la SIAB ont beaucoup investi. En effet, alors qu'en 2015 la vacance impressionnante des locaux commerciaux avait atteint un taux de 41%, en 2017 seuls 7 locaux sur 51 présents sont aujourd'hui inoccupés. Deuxièmement, le rapport de l'IGF pointait du doigt un certain retard des commerçants à l'échelle nationale, principalement les indépendants, dans l'adaptation de leur activité au numérique et aux nouvelles habitudes de consommation des ménages. A Pau, le virage semble entrepris par quelques commerçants grâce à l'arrivée récente d'une initiative privée. La start-up conceptrice du site internet www.lesbraqueurs.com, a imaginé un concept de consommation qui allie le soutien au commerce de centre-ville et les nouvelles habitudes d'achats des consommateurs sur internet. Le fonctionnement est simple : les commerçants ouvrent un compte sur le site internet et peuvent déposer leurs annonces, produits et réductions directement sur le site. Les clients n'ont pas besoin de compte pour acheter en ligne les produits souhaités et le retrait du produit s'effectue directement à la boutique du commerçant. Développés dans plusieurs agglomérations du Sud-Ouest⁵⁶, *les Braqueurs de centre-ville* apportent une solution innovante aux commerçants pour faire venir les clients dans les centres-villes et leurs boutiques.

Au-delà de la vacance commerciale, il convient aussi de se demander par quel type d'activités sont occupées les cellules commerciales du centre-ville. Avec la tertiarisation de l'économie, il y a un risque d'implantation d'activités qui peuvent marquer des coupures dans les rues entre les boutiques et les lieux de restauration. Comme nous l'avons évoqué précédemment (*Cf: Partie I, 3., c.*) il s'agit d'activités telles que les banques et assurances, les agences d'intérim, les agences d'aides à la personne, les agences immobilières, les services publics, les agences de comptables, les cabinets médicaux en tout genre... Il y a un enjeu fort d'organisation et de spécialisation des cellules commerciales selon les rues, car la répartition actuelle

⁵⁶ Bordeaux, Bayonne, Lourdes, Tarbes et Toulouse.

des commerces du centre-ville paloï ont engendré la création d'un cœur de ville commerçant trop étendu, sans réelle boucle commerçante. Ce travail de rééquilibrage est aujourd'hui très complexe à appréhender et les outils actuels pour agir sur le commerce ne le permettent pas. Néanmoins, le centre-ville gagnerait en cohérence avec une concentration de commerces d'équipement de la personne, de la maison et les lieux de restauration en cœur de ville, et de retrouver la majorité des autres activités tertiaires dans les rues dites « N°2 » du centre-ville pour créer une véritable boucle commerçante.

Par ailleurs, la transformation de certaines cellules commerciales vacantes depuis plusieurs années apparaît comme l'opportunité de s'adapter à l'évolution des modes de travail. Elles pourraient en effet devenir des tiers lieux, voire des espaces de co-working. Le télétravail concerne aujourd'hui 16,7% des salariés en France. Un chiffre qui devrait progresser au regard des avantages qu'il apporte aux entreprises en terme de productivité et de bien être du salarié, et au regard de l'évolution de la législation avec la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels. La loi dispose désormais la prise en charge des accidents survenus pendant le travail au domicile du salarié comme « *accident du travail* » et l'obligation de la part de l'employeur de se justifier par écrit dans le cas où le télétravail serait refusé. Enfin, le contexte local est favorable à leur développement, puisque la Région Nouvelle-Aquitaine entend soutenir financièrement quelques 300 projets d'espace de co-working d'ici 2020⁵⁷. Aujourd'hui, il existe déjà trois tiers lieux à Pau, mais situés hors du centre-ville. Les tiers lieux pourraient ainsi prendre la place de cellules commerciales vacantes, voire vétustes, dans les rues où la fonction résidentielle est aujourd'hui majoritaire telles que les rues Pasteur, Carnot, Lespy ou Emile Guichenné. Cette solution associe mixité des fonctions, amélioration de l'image des rues « abandonnées » par les commerces, le retour de la vie dans ces rues sans apporter les nuisances liées aux flux de personnes,

⁵⁷ < <https://www.nouvelle-aquitaine.fr/actions/region-pilier-economie-emploi-regional/numerique-filiere-dynamique-au-service-territoires/tiers-lieux-vie-au-travail.html> >

ainsi que la rénovation des cellules. Plus qu'une anticipation sur le développement des modes de travailler en France et en Europe, l'aménagement de tiers lieux est une opportunité de reconnaissance à l'échelle régionales et nationales, qui intègre parfaitement le projet de revitalisation du centre-ville. Il s'agit de favoriser l'accompagnement du parcours résidentiel des habitants de l'agglomération qui vient en complément de la réhabilitation des logements. Alors que les élus souhaitent le retour des familles et des cadres en centre-ville, les logements restent de petites tailles (malgré les regroupements de lots parfois) pour loger un ménage de 4 voire 5 personnes. En l'absence d'un espace bureau dans son logement, la présence d'espaces de travail de proximité apparaît comme un atout supplémentaire qui pourrait séduire les cadres désireux de s'installer en centre-ville.

D'autre part, les élus de la majorité à la mairie de Pau affichent clairement leur souhait de disposer de surfaces de vente de plus grande taille qu'à l'heure actuelle. Les magasins de grandes tailles sont effectivement rares dans le centre-ville et ne facilitent pas l'implantation d'enseignes nationales « *locomotives* » qui bénéficieraient au commerce de centre-ville. D'ailleurs, le positionnement et la restructuration de la galerie Joffre⁵⁸ et du centre-commercial Cours Bosquet⁵⁹, aujourd'hui en perte de vitesse, représentent un réel potentiel de développement au vu des surfaces de vente, mais difficile à soutenir et à programmer aujourd'hui. Les élus, le service commerce de la Ville et la SIAB ont également relevé le manque de visibilité, de connaissance et d'identification de la ville auprès des investisseurs potentiels en dehors des limites régionales. Un enjeu d'attractivité territoriale qui tente d'être renverser avec la présence de la Ville et de la SIAB dans des salons nationaux et internationaux thématiques tels que le salon de la franchise à Paris qui s'est tenu du 17 au 20 mars 2018, ou encore le salon du SIEC à Paris organisé le 6 et 7 juin 2018.

⁵⁸ La galerie Joffre est composée de plusieurs lots sur une surface de 650m².

⁵⁹ Le centre commercial offre 6 000 m² de surface de vente sur 2 niveaux et un parking sous-terrain de 750 places.

Les enjeux sont nombreux sur le sujet du commerce du centre-ville de Pau. Comme ailleurs, l'un d'eux porte sur la recherche d'un meilleur équilibre commercial entre la périphérie, génératrice de flux et de bénéfices pour les entreprises, et le centre-ville à la recherche d'un second souffle. L'équilibre est peut-être difficile à trouver sur le court terme, tant l'écart est grand, mais la recherche d'une offre commerciale complémentaire et différente en centre-ville à moyen et long terme apparaît comme une bonne option. Deuxièmement, comme pour la plupart des commerces de centre-ville en France, il convient de lancer la modernisation des commerçants via le numérique, en accompagnant la dynamique récente qui reste marginale.

3. Les moyens d'agir

a. La Ville de Pau : chef d'orchestre malgré l'alternance politique

Le centre-ville de Pau : une préoccupation qui dépasse les clivages politiques

Comme expliqué en introduction, la Mairie de Pau se caractérise par une volonté ancienne et durable de valoriser son centre ancien. Il faut remonter aux mandats d'André LABARRERE, maire de Pau entre 1971 et 2006, pour constater des premières opérations, et en 1998 pour voir la première OPAH paloise. Celle-ci portait sur l'ensemble des quartiers du centre ancien et pas uniquement sur le cœur de ville. En 2002, l'OPAH est prolongée et complétée par un dispositif nommé « *opération façade* ». Le Code de l'urbanisme rend obligatoire le ravalement de façade d'un immeuble au minimum tous les 10 par les propriétaires. Dans un souci de bon entretien des immeubles et d'image, la municipalité décide durant cette période de subventionner les propriétaires souhaitant réaliser des travaux de traitements de façades. Cette opération, bien connue des habitants, a été reconduite pour la période 2010-2014 et 2015-2020. Il s'agit d'une aide conséquente pour les propriétaires du centre-ville puisque la Ville mobilise environ 3 millions d'euros d'aide pour la période

en cours⁶⁰. Au-delà des outils mis en place, l'action publique entreprend aussi de grands projets dans le cœur de ville. En 2003, le maire décide de transformer la ville via la piétonisation de près de 40 000m² de rues en centre-ville, ainsi que la rénovation de la Place Clémenceau, place centrale de la ville, sous laquelle est créé un parking souterrain d'une capacité de 400 places. L'expérience d'usage du centre-ville est totalement modifiée via la réduction de la place de la voiture au profit de la circulation des piétons, des cyclistes et des navettes électriques gratuites⁶¹.

Avec le renforcement des intercommunalités en France, notamment en termes de compétence, la communauté d'agglomération joue un rôle de plus en plus important. Compétente en matière d'équilibre social de l'habitat, l'agglomération a lancé en 2010 le dispositif « *Ma première pierre* ». L'objectif est de soutenir les primo-accédants dans l'achat de leur bien immobilier par l'octroi de subvention, sous réserve d'un niveau de ressource financière et du prix du bien. Ce dispositif a permis à environ 500 citoyens de bénéficier d'une aide dans leur premier achat. Par ailleurs, même s'il était possible d'obtenir une subvention pour l'acquisition d'un bien neuf, la répartition prévisionnelle des subventions mettaient l'accent sur l'habitat ancien, très répandu en centre-ville.

Suite aux délibérations du conseil municipal du 25 septembre 2008 et du 17 septembre 2009, la Ville de Pau, avec à sa tête Martine LIGNIERES-CASSOUS, maire de Pau de 2008 à 2014, une OPAH-RU est lancée jusqu'en 2014. Cette OPAH-RU est axée sur la lutte contre la vacance et l'insalubrité, mais aussi l'accueil des familles, en agissant sur le créneau des grands logements et des mesures d'accompagnement. Enfin, c'est le projet de revitalisation du centre-ville qui est acté en janvier 2010, confié à la SIAB par le biais d'un traité de concession d'aménagement. Une décision qui marque un véritable tournant dans la façon de redessiner le centre-ville palois. Suite à la signature le 12 juin 2015, d'un quatrième avenant au traité de concession, une seconde OPAH-RU est engagée jusqu'en 2020, avec pour finalité d'inciter les

⁶⁰ <http://www.pau.fr/413-operation-facades.htm>

⁶¹ La navette, appelée Coxitis, est mise en circulation fin 2008.

propriétaires à réhabiliter et rénover leur logement, notamment par le biais de subventions.

Sous le mandat de François BAYROU, maire de Pau depuis 2014, le projet de revitalisation du centre-ville se poursuit. Le travail de fond mené sur l'habitat et le commerce de centre-ville est toujours d'actualité, mais la municipalité entreprend la revitalisation du centre-ville par le retour des grands projets. Des projets d'envergures censés redorer l'image de la ville sont inaugurés ou en cours de réalisation. Nous pouvons prendre l'exemple du projet de requalification du quartier du Hédas en plein centre-ville, engagé sous le mandat de M. LIGNIERES-CASSOUS, mené par la SIAB et inauguré par F. BAYROU le 6 juillet 2017. Cet espace, longtemps évité par les paolis, mais doté d'un patrimoine architectural, végétal et paysager rare en centre-ville est aujourd'hui devenu un espace de respiration, ludique et de déambulation dans la ville. Un projet qui renvoie une image positive du quartier, de la ville plus largement, et qui n'est pas sans rappeler le portrait de « *la ville à taille humaine et au cadre de vie urbain agréable* » des années 1970. D'autres projets font l'actualité, comme la rénovation des Halles de Pau, dont les travaux ont démarré en février 2017, la rénovation du quartier du Foirail, ou encore la mise en place du BHNS pour 2019. Ils participent à la mise en lumière de la ville et au projet politique ambitieux qui porte les slogans « *Pau Capitale* » et « *Pau 2030* ».

Figure 9 : A gauche, le réaménagement du Hédas et à droite le chantier des nouvelles Halles de Pau.

Source : Frédéric CLAIN, le 1^{er} mars 2018 et le 22 juillet 2018



Nous retrouvons ici une forme de communication bien cernée par une étude du géographe Hélène MAINET en 2001. En analysant une centaine de site internet de villes petites et moyennes, son étude démontre que les villes petites et moyennes mettent en avant la proximité, la convivialité, le cadre de vie et l'aspect villageois de leur territoire, mais vantent aussi la qualité de l'offre de services et des espaces publics équivalant à celle des métropoles⁶².

Comme nous pouvons le constater, la revitalisation d'un centre-ville nécessite une action publique sur le long terme. L'alternance politique récurrente à la Mairie de Pau depuis les années 2000, aurait pu affaiblir ce projet d'intérêt général. Chaque maire souhaite marquer la ville de son nom, plusieurs projets auraient pu être abandonnés. Alors qu'A. LABARRERE et M. LIGNIERES-CASSOU portaient l'étiquette du parti socialiste, Yves URIETA, maire de Pau entre 2006 et 2008 après le décès d'A. LABARRERE, appartenait à l'UMP, et le maire actuel, François BAYROU, est Président du Mouvement Démocrate (MODEM). La Mairie de Pau est notamment convoitée en 2008 par les trois derniers maires de la ville lors d'une triangulaire, témoignant de la forte rivalité entre ces personnages politiques. Malgré l'alternance politique, la plupart des projets sont maintenus et réappropriés par le maire suivant, à l'image du projet du Hédas. Elle n'a donc pas été un frein à la revitalisation et à la redynamisation du centre-ville palois. Toutefois, la conduite de grands projets sous le mandat actuel laisse penser que la revitalisation du centre-ville répond à une stratégie d'image et d'attractivité plutôt qu'à une stratégie d'amélioration du cadre de vie, telle que prévue sous le mandat précédent.

La mise en place du plan Action Cœur de Ville :

Suite à l'annonce du plan Action Cœur de Ville en décembre 2017, la Ville de Pau s'est préparée pour soumettre son dossier au préfet de région qui a rendu sa liste de villes

⁶²Mainet, H. (2011), « Les petites villes françaises en quête d'identité. Ambiguïté du positionnement ou image tactiquement combinée ? », in *Mots. Les langages du politique*, n°97, 3^{ème} quadrimestre 2011, p. 75-89.

à sélectionner le 15 février 2018 au Ministère. En tant que signataire de la convention « *Centre-ville de demain* » avec la CDC, partenaire majeur du plan Action Cœur de Ville, Pau fait partie des 222 villes sélectionnées par le Ministère de la Cohésion des territoires le 27 mars 2018. La Ville de Pau fait aussi partie des villes dont le projet est bien défini, la gouvernance et l'ingénierie opérationnelle et des actions qui peuvent démarrer en 2018. Action Cœur de Ville est donc devenu en quelques mois une réalité, nécessitant une intégration rapide du plan dans le projet de revitalisation. Ainsi, les services de la mairie travaillent sur la phase préparatoire de ce nouveau contrat. Il s'agit de mettre en place le comité de pilotage du projet, d'établir une liste d'actions prêtes à démarrer dès 2018, de rédiger la convention cadre pluriannuelle et de convenir du périmètre de l'ORT.

Le pilotage de l'opération est un peu plus lourd qu'à l'habitude sur Pau en matière de revitalisation du centre-ville, mais il a le mérite d'apporter un peu plus de rigueur. Aucun acteur ne peut « *se cacher* » et la Ville devra être responsable devant ses partenaires. Le comité de pilotage est ainsi composé :

- M. le Maire et/ou ses représentants
- M. le Président de la CAPBP et/ou ses représentants
- M. le Préfet du Département des Pyrénées Atlantiques
- Des représentants des partenaires du plan : ANAH ; CDC et Action Logement

Pour autant, la définition du périmètre de l'ORT, complexifiera certainement la lisibilité de l'action publique dans l'espace. Alors qu'il existe déjà des périmètres d'intervention différents sur le centre-ville, celui de l'ORT semble dessiner de nouveaux contours à ce dernier. En effet, le cœur de la ville est délimité par le périmètre prioritaire de l'opération, celui de l'OPAH-RU de 87 hectares, lui-même englobé dans le périmètre du projet de revitalisation du centre-ville de Pau de 136 hectares, dont une partie est contenu dans les limites « administrative » du quartier de l'hyper-centre (*Cf. Carte 10*).

Pour répondre à la volonté du gouvernement d'agir efficacement, la Ville de Pau et la SIAB rassemblent les actions qui peuvent démarrer d'ici les prochains mois. Nous

pouvons prendre l'exemple de l'implantation de quelques agrès sportifs et de fitness sur le nouveau quartier du Hédas, qui sont prévus pour la rentrée 2018. Pour autant, agir efficacement pour les services de la commune est un exercice difficile étant donné que les contours du plan Action Cœur de Ville sont encore flous sur plusieurs détails et incertains étant donné que la loi ELAN n'est toujours pas en vigueur. En effet la construction de la loi, qui a fait beaucoup débat sur le plan national par ailleurs, avec un record d'amendements, est encours : adoptée à l'Assemblée Nationale le 12 juin 2018, puis adopté en 1^{ère} lecture au Sénat le 25 juillet, le texte doit repasser devant les députés. Alors que la loi cadre du plan national est encore en débat entre les deux chambres, il est demandé aux communes de fournir un certains nombres de documents aux partenaires et de commencer à travailler depuis avril 2018. Toutefois, nous savons depuis peu, que la Ville va recevoir d'ici la fin de l'année 2018, environ 2 millions d'euros directement investis dans le projet de rénovation du Foirail, situé au Nord du périmètre de revitalisation, en une salle de spectacle et de trois cinémas. Le premier adjoint en charge de l'urbanisme, Jean-Paul BRIN, précisait déjà au lendemain de l'annonce de la sélection de la ville que « *les villes qui avaient un projet abouti pouvaient être finançables dès 2018, avant la signature de la convention* ». ⁶³

En parallèle, la Ville s'engage dans les 18 premiers mois à l'installation de la convention. Cela se traduit dans un premier temps, à la mise en œuvre des actions prêtes pour 2018. Dans un second temps il s'agit de réaliser un diagnostic complet. Cette étape est d'ailleurs en cours de réalisation via la convention « *Centre-ville de demain* ». En effet, il est convenu dans cette convention d'identifier les besoins en services à la personne et activités économiques, de mener une étude sur le positionnement commercial d'espaces emblématiques du centre-ville ou encore de réaliser une étude sur la typologie de l'offre de logement et d'hébergement. Dans un troisième temps, la Ville devra décliner le projet de revitalisation du centre-ville selon les cinq axes du plan Action Cœur de Ville évoqués précédemment (*Cf: Partie I. 3. c.*).

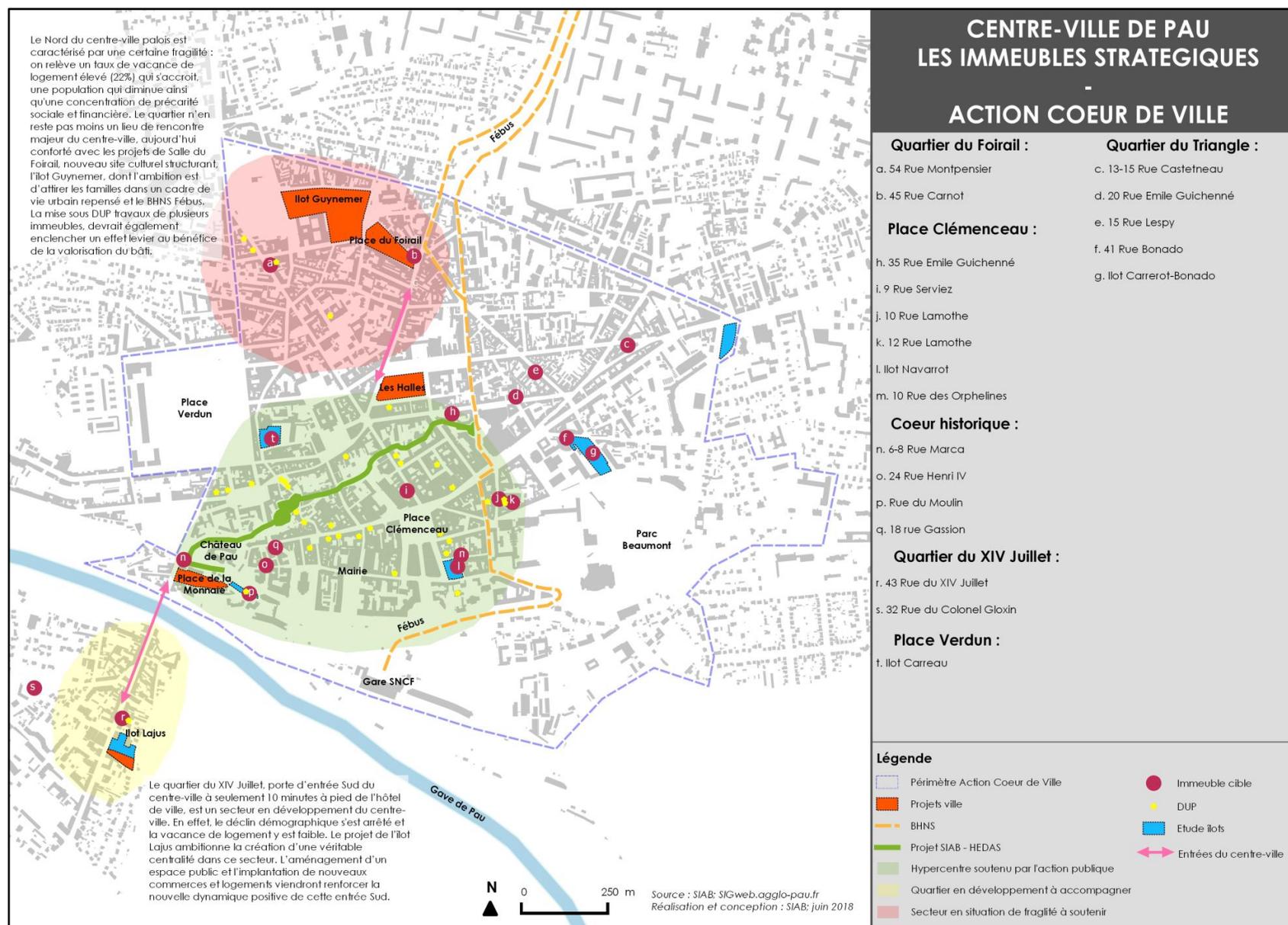
⁶³ Berthoumieu M. (2018), « Cœur de ville : l'habitat et le commerce en priorité », in *La République des Pyrénées*, 28 mars 2018, p. 10

Enfin, il sera question d'intégrer la stratégie du projet, le plan global d'opération et le plan de financement dans un avenant à la convention cadre pluriannuelle. Cette seconde phase de travail qui prendra fin en septembre 2019 consiste à l'installation de la convention au sens propre du terme. Le projet sera affiné, les premières actions seront accompagnées et financées par le plan et un avenant viendra préciser la convention cadre dans l'aspect opérationnel.

Pour terminer, le déploiement des actions s'effectuera sur la durée de la convention cadre, c'est-à-dire jusqu'en 2023. Les techniciens de la Ville et de la SIAB construisent des fiches détaillant les actions et les projets ayant vocation à intégrer le contrat. Un dossier a par exemple été monté par la SIAB et la Ville afin de proposer une liste de projets immobiliers stratégiques, avec un potentiel effet levier sur le secteur ou bien des opérations très complexes qui nécessitent une intervention publique. Ce dossier composé de fiches-immeubles, de bilans financiers prévisionnels et d'une carte (*Cf. Carte 9*) a été adressé à l'un des partenaires du plan Action Cœur de Ville : Action Logement.

Carte 9 : Carte d'aide à la décision adressée à Action Logement dans le cadre du plan Action Cœur de Ville

Réalisation et conception : Frédéric Clain



b. La SIAB : le devenir d'un acteur incontournable du centre-ville palois

La réalisation du projet de revitalisation a été confiée à la SIAB par le biais d'une concession d'aménagement, en application des dispositions des articles L 300-4 et L 300-5 du Code de l'urbanisme : « *L'Etat et les collectivités territoriales, ainsi que leurs établissements publics, peuvent concéder la réalisation des opérations d'aménagement prévues par le présent code à toute personne y ayant vocation. [...] Le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession, ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution. Il peut être chargé par le concédant d'acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par la voie d'expropriation ou de préemption. Il procède à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession* »⁶⁴.

La concession d'aménagement à Pau fut approuvée le 28 janvier 2010 par délibération du Conseil Municipal, signée le 15 février 2010 et notifiée à la SIAB le 17 février 2010. A noter que la conduite de l'opération reste sous le contrôle de la Ville de Pau.

Par ailleurs, la SIAB émane d'une mise en commun des compétences et moyens humains et techniques de la Béarnaise Habitat et la Société d'Equipement des Pays de l'Adour (SEPA), toutes deux étant des sociétés d'économie mixte. Aujourd'hui, l'équipe opérationnelle est composée d'une chef de projet, d'une chargée d'opération en architecture et patrimoine, d'une chargée d'opération et d'une assistante. Elle est en étroite relation avec les services de gestion locative, de relogement et de communication de la Béarnaise Habitat. La SEPA met à disposition des chargés d'opérations construction, ses services juridique et financier, ainsi que des assistantes aux chargées d'opérations.

Le projet de revitalisation du centre-ville de Pau prévoit la remise sur le marché de 1501 logements au total (construction/réhabilitation) et comprend cinq volets complétés et clarifiés à l'occasion de la signature d'un 4ème avenant au traité de

⁶⁴ www.legifrance.gouv.fr

concession adopté en conseil municipal le 11 mai 2015. La collectivité a souhaité redéfinir les objectifs opérationnels de la SIAB, prévus dans le traité de concession, au regard de l'état d'avancement, de l'équilibre financier et de la hausse des prix du marché immobilier. Approuvé le 22 juillet 2015 par la préfecture de département, cet avenant prolonge l'action de la SIAB jusqu'en 2022 et modifie le périmètre du projet, passant d'une superficie de 127 à 136 hectares.

1. **Le volet suivi et veille foncière** a pour objectif d'effectuer une analyse régulière de l'état du marché immobilier, ainsi qu'une analyse des ventes immobilières et commerciales par le biais des DIA. Cette analyse permet de mettre en évidence les grandes orientations en termes de mutations immobilières et commerciales. La décision d'exercer ou non le droit de préemption urbain est prise après une visite du bien, quand son état ou son intérêt pour l'opération le justifie.
2. **Le volet habitat incitatif** concerne la mise en œuvre de l'OPAH-RU. Au titre de la 1^{ère} OPAH-RU, le travail de la SIAB était axé sur la lutte contre la vacance, l'insalubrité et l'accueil des familles, en agissant sur le créneau des grands logements et les mesures d'accompagnement nécessaires (parkings résidentiels, accessibilité, zones piétonnes...). La seconde OPAH-RU (2015-2020) porte davantage sur l'incitation les propriétaires à réhabiliter et rénover leur logement, notamment par le biais de subventions. Dans le cadre de cette OPAH-RU, l'objectif est de rénover et réhabiliter 481 logements, contre 350 lors de la précédente OPAH-RU.
3. **Le volet habitat coercitif** comprend principalement la mise en œuvre de Déclarations d'Utilité Publique travaux (DUP travaux) à l'îlot ou à l'immeuble, la réalisation de l'« *opération façades* » comprenant des zones de ravalement obligatoire, et, si besoin, un dispositif de Résorption de l'Habitat Indigne (RHI). La SIAB vient également en assistance à la Ville de Pau pour la mise en place d'arrêtés d'insalubrité et de péril. A terme, l'objectif de ce volet coercitif sera de permettre la restructuration de 370 logements afin de développer l'accession sociale à la propriété dans l'ancien, de développer l'offre de logements sociaux,

de susciter un réinvestissement du centre ancien par les opérateurs privés et de permettre la création de locaux résidentiels. Autre objectif de ce volet habitat coercitif, l'accompagnement et le conseil auprès d'investisseurs privés à hauteur de 650 projets.

4. **Le volet urbain** concerne l'intervention sur les espaces et équipements publics et les études d'îlots urbains. Trois projets d'aménagement d'espaces et d'équipements publics ont été confiés à la SIAB en 2010. Parmi eux le quartier du Hédas : les travaux sont terminés et la Ville de Pau a fêté son inauguration le 6 juillet 2017. Par ailleurs, l'étude d'îlots à enjeux a permis d'effectuer un état des lieux de l'état extérieur du bâti, de son occupation, du fonctionnement interne des îlots et de proposer des pistes d'actions prioritaires pour une mise en œuvre opérationnelle. Aujourd'hui, la SIAB œuvre pour le renouvellement de cinq îlots prioritaires.
5. **Le volet commercial** consiste à renforcer l'attractivité des commerces de centre-ville, par la réalisation d'une charte de devantures et enseignes, d'études exhaustives sur les rues où le commerce est en difficulté et où la ville de Pau intervient sur l'espace public, et par l'accompagnement des commerçants pour la réhabilitation de locaux commerciaux. Une mission de veille foncière est également effectuée par le biais de l'analyse des ventes de fonds de murs et de commerces.

Acteur essentiel de la revitalisation du centre-ville de Pau, la SIAB a acquis pour environ 11 millions d'euros de biens immobiliers depuis 2010 dans le cadre de ses missions. De plus, une étude menée dans le cadre de la convention « *Centre-ville de demain* » a révélé que la SIAB été intervenue, par le biais d'opérations, d'acquisitions, de mise sous DUP, ou d'accompagnement de projets privés, sur 10% du parc de logements du centre-ville, soit 1 200 logements sur la période 2010-2017. Cela représente une part importante, étant donné qu'il existe malgré tout une partie du parc qui ne présente pas de difficultés particulières (logements/immeubles en bon état, biens de qualité...). Par conséquent, il s'agit de 1 200 logements dans une

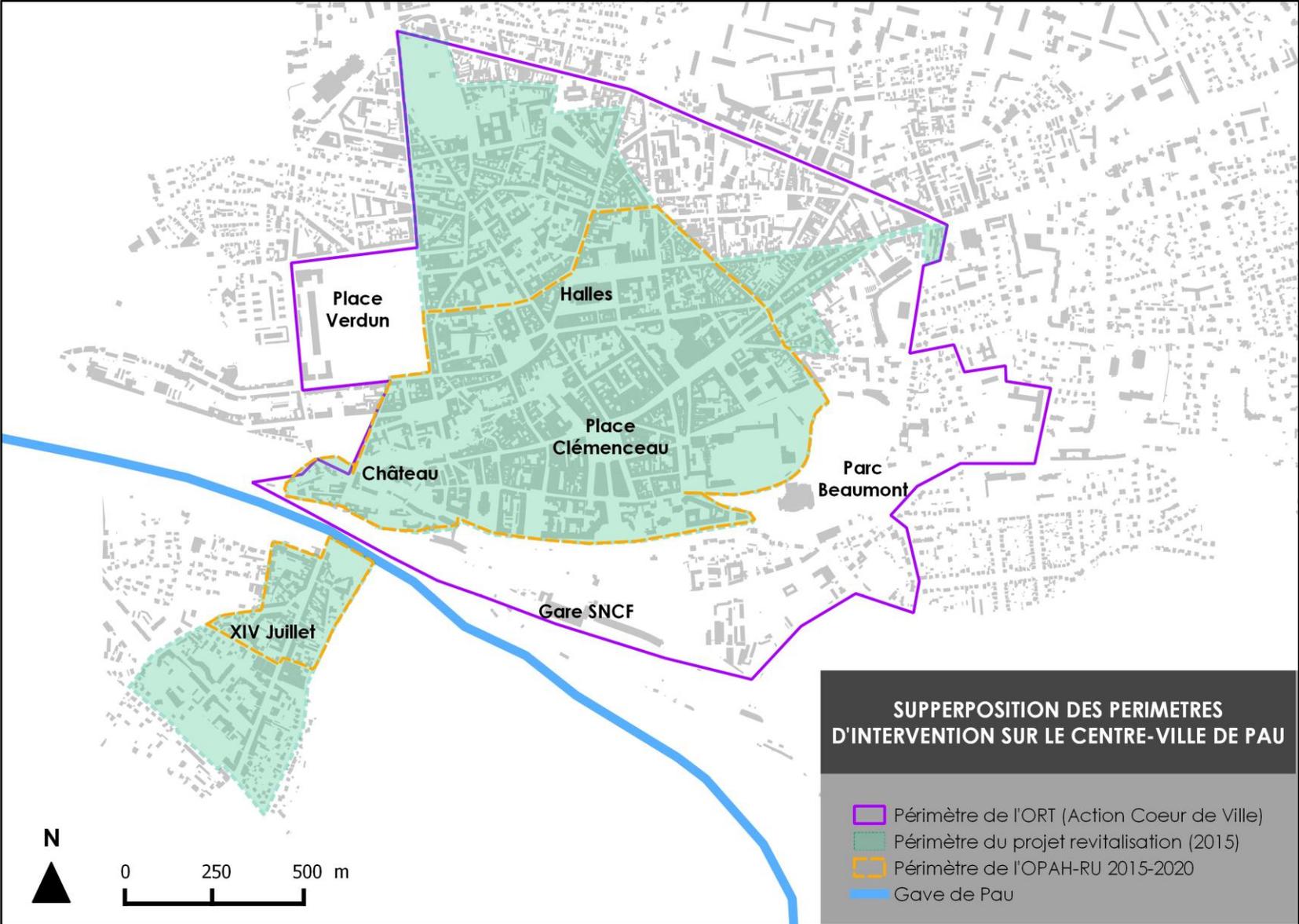
situation immobilière complexe qui, sans l'intervention de la SIAB n'auraient pas trouvé d'issue positive.

A ce jour, il est convenu dans le cadre du 4ème avenant au traité de concession, que la SIAB exerce ses missions jusqu'en 2022. Cependant, le contexte palois offre une confrontation de temporalités et de périmètres qui soulèvent plusieurs questions, d'autant plus depuis la sélection de Pau au plan Action Cœur de Ville. Tout d'abord, en 2020 auront lieu les élections municipales, impliquant la possibilité d'une nouvelle alternance politique. C'est également à cette date que l'OPAH-RU actuelle doit prendre fin. Toutefois, dans le cadre du plan Action Cœur de Ville et de l'ORT, il s'avère nécessaire de relancer une OPAH-RU sur la période de la convention pluriannuelle⁶⁵, autrement-dit, jusqu'en 2023. Enfin, le périmètre de l'OPAH-RU et celui du projet de revitalisation du centre-ville diffèrent du périmètre de l'ORT. Le périmètre de l'ORT, actuellement en construction, occuperait un périmètre bien plus grand que celui du projet de revitalisation. Il intègre le secteur de la gare, la place Verdun et une extension vers l'Est autour du Parc Beaumont. Des secteurs plus ou moins prioritaire sont envisagés dans ce large périmètre pour prioriser les actions. La partie Sud de la Ville, le quartier du XIV Juillet, compris dans les différents périmètres actuels, est encore en cours de discussion mais à l'heure actuelle exclut de l'ORT.

⁶⁵ Le projet de loi ELAN n°846 dispose que « *L'élaboration du projet d'ORT est une OPAH définie à l'article L. 303-1 [du Code de l'urbanisme] lorsqu'elle en prévoit toutes les actions* ».

Carte 10 : Superposition des périmètres d'intervention de la SIAB et de l'ORT

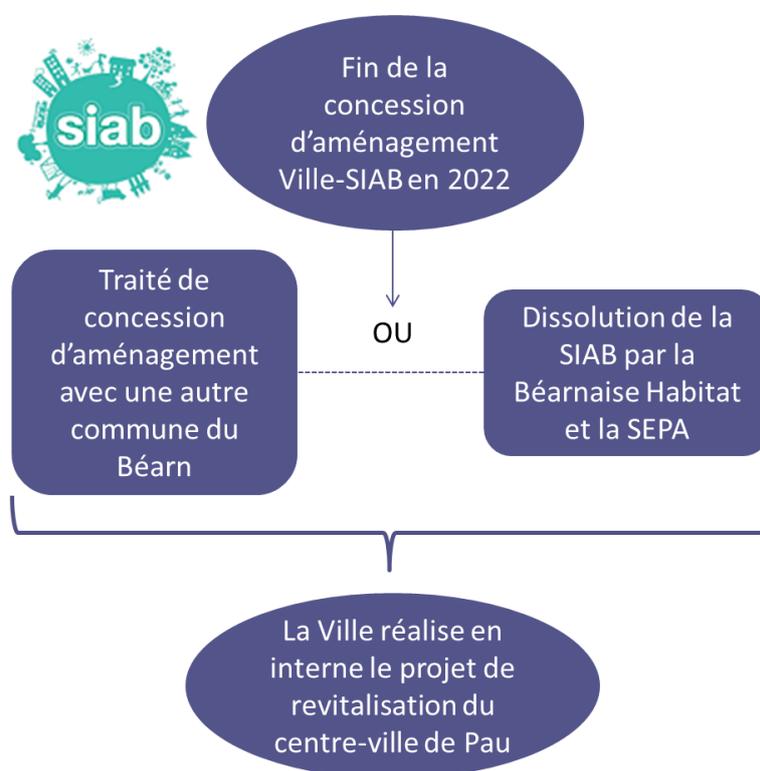
Réalisation et conception : Frédéric CLAIN



Par conséquent, la question du devenir de la SIAB est un point de réflexion important, qui a d'ailleurs été à l'ordre du jour du dernier Comité de Direction qui s'est tenu le 14 juin 2018. Plusieurs options se présentent pour décider du devenir de la SIAB :

Tout d'abord, la Ville peut décider à la fin de la durée du traité de concession, de gérer en interne la mission de mise en œuvre du projet de revitalisation du centre-ville de Pau, de l'OPAH-RU et du plan Action Cœur de Ville. En conséquence, la SIAB n'interviendrait plus sur le centre-ville de Pau, mais resterait sous la tutelle de la Béarnaise Habitat et de la SEPA. Charge à ces deux sociétés d'économie mixte de décider de la dissolution de la SIAB ou de son maintien. En effet, elle aurait capacité à intervenir sur toute opération d'aménagement, et plus particulièrement de revitalisation des centres-villes, sur l'ensemble du Béarn. Il est vrai que plusieurs petites villes du département seraient susceptibles de faire appel à une société d'aménagement spécialisée dans la revitalisation des centres-villes telles que Oloron-Sainte-Marie ou Orthez.

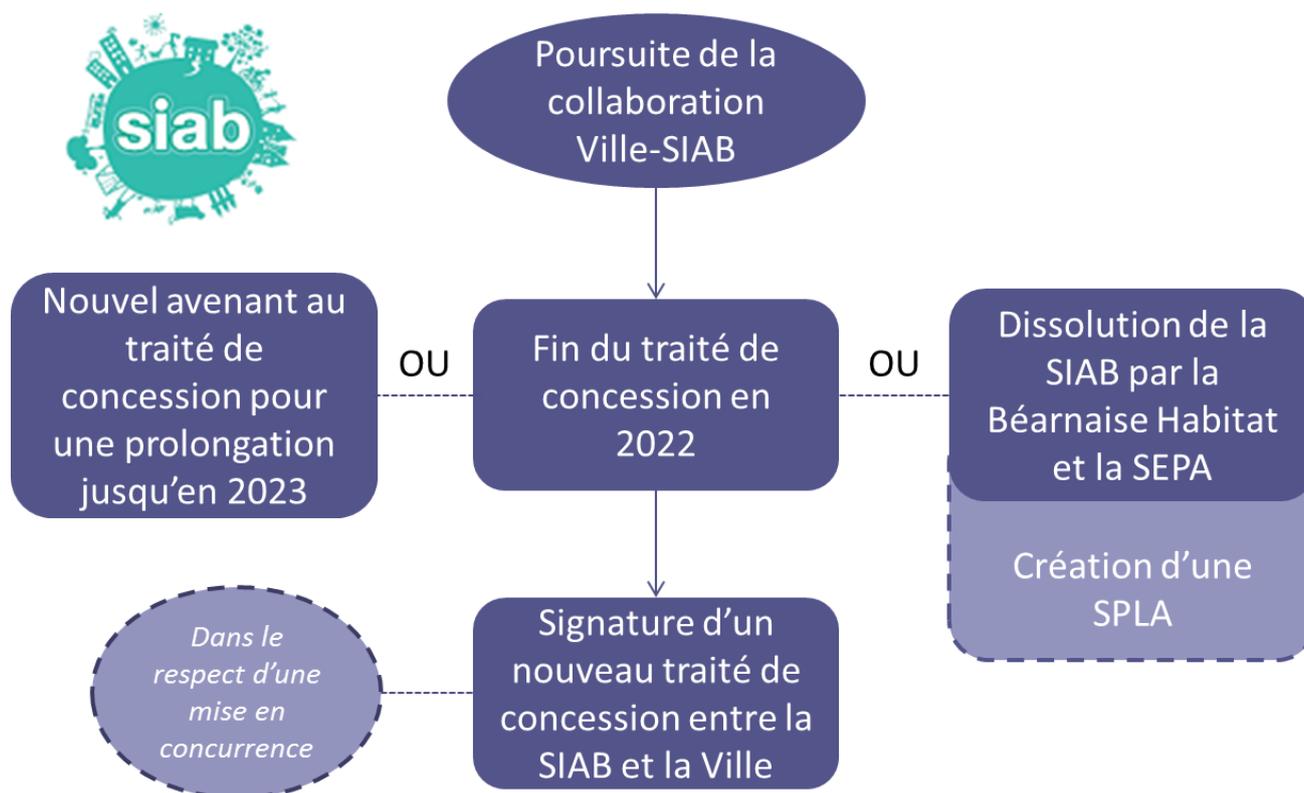
Schéma 1 : Le devenir de la SIAB à la fin du traité de concession d'aménagement en 2022, dans le cas où la Ville de Pau souhaite réaliser le projet en interne.



Plus simple, la Ville pourrait poursuivre le travail de revitalisation du centre-ville avec la SIAB jusqu'en 2023 afin de se « *calquer* » aux temporalités de la mise en œuvre du plan Action Cœur de Ville et de la future OPAH-RU. Dans ce cas, il conviendrait soit de rédiger un nouvel avenant au traité de concession, soit de procéder à une nouvelle mise en concurrence, comme précisé dans l'article L 300-4 du Code de l'urbanisme : « *L'attribution des concessions d'aménagement est soumise par le concédant à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat.* ». Dans ce deuxième cas de figure, il est peu probable qu'une autre société que la SIAB est intéressé à proposer une offre à la Ville, laissant ainsi le champ libre à la Béarnaise Habitat et à la SEPA pour proposer une offre.

Enfin, la transformation de la SIAB en une Société Publique Locale d'Aménagement (SPLA) permettrait également à la Ville de poursuivre cette collaboration et de mener à bien le plan Action Cœur de Ville. Depuis la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement et la loi n°2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales, les collectivités territoriales et les EPCI peuvent devenir actionnaire de SPLA. Ce type de société apparaît comme le prolongement de la collectivité et/ou de l'EPCI dans l'aménagement du territoire et permet surtout d'éviter les procédures de mise en concurrence. Au sens de l'article L327-1 du Code de l'urbanisme, les collectivités et leur groupement peuvent déléguer leurs droits de préemption et d'agir par voie d'expropriation. Cette option implique donc une restructuration des statuts de la SIAB, pour devenir une SPLA, mais aussi sur le plan de sa direction. En effet, la SEPA et la Béarnaise Habitat ne seraient plus au pilotage de la société, au profit de la mairie : une conséquence non négligeable sur le partage de la responsabilité. La Ville sera seule responsable devant les citoyens.

Schéma 2 : Le devenir de la SIAB si la Ville souhaite poursuivre le projet de revitalisation du centre-ville avec un aménageur dédié.



Alors que le traité de concession d'aménagement entre la SIAB et la Ville se termine en 2022, la sélection de Pau au plan Action Cœur de Ville, rebat les cartes quant au devenir de la SIAB et apparaît comme un argument à la poursuite du travail effectué depuis 8 ans sur le centre-ville de Pau. L'avenir de cette structure est à l'heure actuelle toujours incertain, mais l'on conviendra que son maintien serait une garantie d'efficacité de l'action publique sur le territoire : l'expérience acquise, l'impacte sur le marché immobilier, la construction du réseau... sont des atouts non négligeables. Se passer des compétences de la SIAB dans la mise en œuvre du plan Action Cœur de Ville complexifierait certainement la mise en œuvre du projet.

c. La convention « Centre-ville de demain » intégrée au plan Action Cœur de Ville:

Le 7 juillet 2017, la Ville de Pau, la CAPBP et la CDC ont signé une convention de partenariat « *Centre-ville de demain* ». Conscient de l'engagement de la Ville de Pau sur la revitalisation de son centre-ville, la CDC s'engage aux côtés de la collectivité et de l'EPCI pour contribuer à accélérer la transformation du territoire. Entrée en vigueur à la date de la signature, la convention prendra fin le 31 décembre 2019. Elle pourra être modifiée sur la base d'avenants à la convention et elle pourra être renouvelée après évaluation de l'exercice. Dans le cas de Pau, nous pouvons déjà constater l'effet rationalisation des dispositifs et des moyens avec l'arrivée du plan Action Cœur de Ville. En effet, dès lors que le périmètre de l'ORT sera opérationnel, la convention « *Centre-ville de demain* », ainsi que les études et financements, seront intégrés. D'ailleurs, c'est en bonne intelligence que le Comité de Pilotage de « *Centre-ville de demain* », composé des représentants de la Mairie, de la CAPBP et pour la CDC de la Direction Régionale de Nouvelle Aquitaine, sera « *greffé* » à celui plan Action Cœur de Ville. Le Comité de Pilotage est d'ailleurs animé et mobilisable par la Direction Habitat et Rénovation Urbaine de la Ville de Pau.

Avec la convention « *Centre-ville de demain* », la stratégie commune a pour objectif d'identifier les secteurs prioritaires d'interventions (sur le plan géographique et sectoriel notamment). Pour ce faire, 5 axes de travail ont été définis :

1. Mettre en valeur le centre-ville
2. Conforter l'itinérance et l'attractivité commerciale
3. Accompagner le portage immobilier temporaire (commerce et habitat)
4. Accompagner la requalification du bâti existant (commerce et habitat)
5. Identifier les besoins en services à la population et les activités tertiaires

Dans le cadre de cette convention, c'est une douzaine d'études qui est menée, dont la majorité est financée à 100% par la CDC. Parmi ces études, nous pouvons citer celle réalisée par l'A.I.D. portant sur le positionnement et la programmation commerciale

de trois lieux emblématiques du centre-ville, à savoir le Centre Bosquet, la Galerie Joffre et la rue des Cordeliers. Cette étude devrait permettre à la Ville et la SIAB de poursuivre au mieux la requalification commerciale du centre-ville. D'autre part, une étude menée par *Ecrire les territoires – dessiner la chose publique*, également financée par la CDC, tente d'éclaircir les résultats de mise en œuvre du traité de concession. Enfin, une enquête est réalisée sur la typologie de l'offre de logement et d'hébergement en centre-ville, afin d'orienter au mieux l'action publique et celle de la SIAB sur le périmètre du centre-ville

Le Plan Action Cœur de Ville ne vient pas en superposition des études et des réflexions engagées en partenariat avec la CDC depuis plus d'un an. Au contraire, la convention « *Centre-ville de demain* » a permis à de nombreuses villes comme Pau de démarrer les diagnostics, les bilans, la définition des orientations stratégiques avant l'heure. Les études menées et en cours sont de véritables points de départ pour la mise en œuvre d'actions concrètes jusqu'en 2023.

CONCLUSION

Au-delà des considérations politiques nationales qu'il soulève, le plan Action Cœur de Ville résulte d'une politique interventionniste forte, mais surtout rationnelle. En France de nombreuses villes petites et moyennes se trouvent dans une situation grave, qui ne laissait pas la place à l'inaction.

C'est une véritable action coup de poing engagée par l'Etat qui mobilise 5 milliards d'euros et qui durera jusqu'en 2025 pour certaines villes. C'est aussi une stratégie tournée vers l'efficacité et dont le but est de contrecarrer le déclin de nombreux centres-villes de villes moyennes. L'expérience des villes qui ont déjà pris ce problème à bras le corps depuis plusieurs années, comme Cahors, Montauban, Mulhouse et Pau, démontre que la revitalisation des centres-villes est une entreprise globale, complexe et coûteuse. Pour d'autres villes moyennes plus fragiles, le niveau de déclin est si important, que les collectivités ne parviennent pas à trouver les solutions, par manque d'ingénierie et de moyens financiers, pour mener à bien un projet de revitalisation de leur centre-ville. Pour les 222 villes moyennes sélectionnées en mars 2018, le plan est une aubaine : il permettra aux villes pionnières d'aboutir leur projet et aux villes plus fragiles de construire et de mettre en œuvre la revitalisation de leur centre-ville. L'Etat et les partenaires du plan apportent donc un soutien financier et en ingénierie, et tentent de simplifier l'action publique. Une simplification qui est en passe d'être réussie. L'Etat entreprend la rationalisation des outils et des divers conventions et contrats passés avec les partenaires, via la définition d'une ORT (Opération de Revitalisation de Territoire).

Or, à l'heure actuelle l'incertitude demeure dans la conduite du plan. La loi ELAN, la loi cadre du plan Action Cœur de Ville, a fait l'objet de nombreux débats parlementaires et n'est toujours pas promulguée, cinq mois après l'annonce des 222 villes sélectionnées. Dans ce contexte, les effets de la simplification ne sont pas encore perceptibles dans la mise en œuvre du projet de chaque ville. Pour autant, les contrats

entre les Villes, l'Etat et les partenaires sont en cours de signature un peu partout en France et les projets opérationnels se poursuivent dans les territoires. Il faudra certainement attendre la fin de l'année 2018 pour que la loi soit promulguée et le plan définitivement cadré.

Par la loi ELAN et le plan Action Cœur de Ville, l'Etat cherche donc la simplification de l'action publique dans les centres-villes, mais peut-être au dépend d'une réflexion sur le fond et de solutions concrètes à mettre en œuvre. L'Etat et ses partenaires proposent des solutions de financement sur la rénovation de l'habitat, la modernisation des commerces et des indépendants ou encore la préservation du patrimoine. Ces financements sont nécessaires et bienvenus, mais il s'agit dans la majorité des cas de mesures reconduites déjà existantes. Elles sont surtout portées sous le paradigme de la croissance économique et démographique de la ville, voire de sa montée en gamme, en matière d'équipement par exemple, et uniquement à l'échelle du centre-ville : plus d'ouvertures de commerces, plus d'habitants, plus aisés, de plus grands équipements... La proposition de loi POINTEREAU-BOURQUIN va plus loin, avec davantage de communes concernées d'une part, et d'autre part avec une réflexion sur l'agglomération de la ville moyenne et pas seulement sur son cœur historique. Elle prône un retour de « *la culture de la centralité* » et souhaite engager une réelle confrontation à l'expansion des zones commerciales en périphérie au profit du développement du commerce de centre-ville. Ici, le curseur de l'exigence est plus élevé pour construire un dessin de la ville et de son agglomération beaucoup plus acceptable sur le plan urbain, humain mais aussi environnemental. L'intégration des mesures des sénateurs dans la loi ELAN risque d'ajouter de nouveaux va-et-vient entre les deux chambres, mais permettra éventuellement de rendre plus difficile l'artificialisation des sols en périphérie des villes. Cette vision de la ville moyenne n'est pas sans rappeler celle de la vision positive du « *rétrécissement urbain* ». Un courant de pensée allemand y voit une « *chance* » pour favoriser l'émergence de villes plus soutenables. Un futur qui peut s'avérer possible sous condition de bénéficier des moyens financiers et humains suffisants. Localement, cette option paraît bien loin des

idéologies des élus des villes moyennes qui rêvent d'une ville intégrée à la mondialisation, toujours à la recherche de la croissance démographique et de l'accueil de nouvelles entreprises, condition *sinequanone* pour accroître les recettes de la fiscalité.

C'est peut-être la recherche d'un consensus qu'il faut trouver entre la volonté de se faire une place dans la hiérarchie urbaine et dans le système mondialisé, et l'acceptation d'un déclin sur le long terme de la dynamique démographique et économique : le développement durable. Un développement durable qui aurait du sens à travers l'amélioration de l'urbanité et du cadre de vie des habitants, via les espaces publics et les logements. En mettant l'accent sur les atouts et les ressources des villes moyennes, ces dernières deviendraient des exemples à l'échelle nationale, voire internationale, de renouvellement urbain, de retour de la nature, voire de l'agriculture, en ville et de modèle d'approvisionnement de ressources alimentaires et énergétiques.

La simplification et la rationalisation des politiques publiques telle que prévue par Action Cœur de Ville, ne sauraient résoudre seules le déclin des centres-villes des villes moyennes. Leur traitement est un sujet avant tout environnemental : il renvoie à la consommation foncière, à la densité, à la mixité sociale, aux déplacements doux et actifs, à la nature en ville et à l'adaptation au réchauffement climatique. L'environnement ne fait pourtant pas l'objet d'un volet spécifique dans le plan Action Cœur de Ville. « *C'est à vous d'imaginer votre stratégie* » affirmait le 1^{er} Ministre en juin 2018 : il appartient donc aux 222 Villes sélectionnées d'imaginer une stratégie innovante qui permettrait de concilier à la fois le développement durable de leur territoire et leur volonté d'être attractif aux yeux du monde.

BIBLIOGRAPHIE

Bouly M., Michon A., Nascimento S., Ruillère A. (2008), « Les lignes à haut niveau de service peuvent-elles donner un second souffle aux réseaux de transports urbains ? », Université Lumière Lyon 2, Institut d'Urbanisme de Lyon, Master 2 « Urbanisme et Aménagement Urbain », 12 février 2008, 20 p.

Conseil d'orientation des infrastructures (2018), *Mobilité du quotidien : répondre aux urgences et préparer l'avenir* [en ligne]. Paris, 1^{er} février 2018, 19p. Disponible sur : https://www.ecologiquesolidaire.gouv.fr/sites/default/files/2018.02.01_synthese_rapport_conseil_d_orientation_des_infrastructures_0.pdf (Consulté le 7 juin 2018)

Communauté d'Agglomération Pau Béarn Pyrénées (2017), « Prescription de la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal sur 31 communes », *Extrait du registre des délibérations du conseil communautaire*, séance du 16 mars 2017, Pau, 11p.

Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, Assemblée des Communautés de France (2016), « 50 indicateurs pour décrypter les dynamiques des grandes agglomérations » [en ligne]. Observ'Agglo, 13 septembre 2016, 52p. Disponible sur : <http://www.fnau.org/fr/publication/observagglo/> (Consulté le 10 mars 2018)

Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (2017). « Révéler le potentiel des agglomérations moyennes » [en ligne]. *Les Dossiers FNAU*, octobre 2017, n°42, 44p. Disponible sur : <http://www.fnau.org/wp-content/uploads/2017/10/dossier-42-agglo-moyennes-web.pdf> (Consulté le 9 mars 2018)

France. Commissariat Général à l'Égalité des Territoires, Ministère de la Cohésion des territoires (2017), *Action Cœur de Ville, Inventons les territoires de demain* [en ligne]. Dossier de presse, 15 décembre 2017, Paris, 23 p. Disponible sur : <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/dossier-de-presse-action-coeur-de-ville> (Consulté le 22 février 2018)

France. Commissariat Général à l'Égalité des Territoires, Ministère de la Cohésion des territoires (2017), *Action Cœur de Ville, Inventons les territoires de demain* [en ligne]. Dossier de presse, Paris, 27 mars 2018, 7 p. Disponible sur : http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/2018.03.27_dp_action-coeur-de-ville.pdf (Consulté le 27 mars 2018)

France. Inspection Générale des Finances, Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (2016), *La Revitalisation commerciale des centres-villes* [en ligne]. Paris, juillet 2016, 471 p. Disponible sur : https://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/Rapport_RevitalisationcentresvillesVdef_octobre2016.pdf (Consulté le 25 janvier 2018)

France. Ministère de la Cohésion des territoires (2018), *Instruction du gouvernement relative au lancement du programme « Action Cœur de ville » : identification des villes éligibles et premières orientations de mise en œuvre* [en ligne]. 10 janvier 2018, 7 p. Disponible sur : http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2018/01/cir_42909.pdf (Consulté le 2 mars 2018)

France. Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, Ministère du Logement et de l'Habitat Durable (2017), *Inscrire les dynamiques du commerce dans la ville durable, les fondements d'une nouvelle politique des périphéries urbaines et commerciales* [en ligne].

Rapport n° 01204668-01, Mars 2017, 265 p. Disponible sur : <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/2017.03.09_rapport.pdf> (Consulté le 18 mars 2018)

France. Projet de loi n°846, *Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique*, [en ligne] 1^{ère} lecture, 15^{ème} législature, Paris, déposé le 4 avril 2018. Disponible sur : <<http://www.assemblee-nationale.fr/15/projets/pl0846.asp>> (Consulté le 12 mai 2018)

Galonier J. (2011), *Précarité énergétique, copropriétés fragilisées, et déqualification des centres anciens : quels sont les leviers de l'action publique et privée ? Exemples de la Ville de Pau et de son Agglomération*, Mémoire de Master 2 « Villes et Territoires », Université Toulouse le Mirail, 2011, 97 p.

Lévy J.-P. (1990), « La réhabilitation des quartiers anciens et de l'habitat existant, acteurs, procédures, effets et conséquences sociales », éditions du CIEU, Presses Universitaires du Mirail, 173 p.

Rio N. (2018), « Les villes moyennes : une crise de vocation ! » [en ligne]. *Partie Prenante*, 3 mai 2018. Disponible sur : <<http://partieprenante.com/villes-moyennes-crise-de-vocation/>> (Consulté le 18 mai 2018)

SIAB (2018), « Opération de revitalisation du centre-ville de Pau », *Compte rendu annuel à la collectivité pour l'année 2017*, mai 2018, 61 p.

Ville de France (2017), « Plan villes moyennes : ORT et revitalisation du commerce » [en ligne]. Editions Ondes Urbaines, n°158, 20 décembre 2017. Disponible sur : <http://www.villesdefrance.fr/ondes_urbaines.php?o=504&id=3970> (Consulté le 14 avril 2018)

Ville de Pau (2010), « Projet de revitalisation du centre-ville de Pau », *Traité de concession d'aménagement*, 15 février 2010, 38 p.

Articles scientifiques :

Demazière C. (2017), « Le traitement des petites et moyennes villes par les études urbaines », in *Espaces et Sociétés, Ces villes dont on ne parle pas*, 2017/1 n°168-169, pp. 17-32.

Léger J.-F., (2012), « Les villes moyennes en perdition ? », in *Population & Avenir*, 2012/1 n°706, pp. 4-8

Florentin D., Fol S. et Roth H. (2009), « La "Stradtschrumpfung" ou "rétrécissement urbain" en Allemagne : un champ de recherche émergent », [en ligne]. *Espace, Société, Territoire*, document 445, 20p. Disponible sur : <http://shrinking.ums-riate.fr/Ressources/Chap_11/FLO_09.pdf> (Consulté le 20 juillet 2018)

Loubière A. (2017), « Comment réconcilier ville et commerce ? », in *La revue Urbanisme*, n°407, hiver 2017, pp 12-22.

Mainet, H. (2011), « Les petites villes françaises en quête d'identité. Ambiguïté du positionnement ou image tactiquement combinée ? », in *Mots. Les langages du politique*, n°97, 3ème quadrimestre 2011, p. 75-89.

Santamaria F. (2012), « Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? » [en ligne]. *Norois*, n° 223, pp 13-30. Disponible sur : <<http://norois.revues.org/4180>> (Consulté le 26 janvier 2018)

Vadelorge L. (2013), « Les villes moyennes ont une histoire », *L'Information géographique*, n°2013/3, Vol. 77, pp 29-44.

Articles de presse :

Aiquel P. (2017), « Les métropoles la jouent perso », in *La Gazette des communes*, n°37/2384, 2 octobre 2017, pp. 34-40

Béhar D., Estèbe P. (2014), « Les villes moyennes, espaces en voie de disparition ? » [en ligne]. *Libération*, 12 mars 2014. Disponible sur : <http://www.liberation.fr/france/2014/03/12/les-villes-moyennes-espaces-en-voie-de-disparition_986611> (Consulté le 24 janvier 2018)

Berthoumieu M. (2018), « Palmarès des villes cyclables : Pau en queue du classement », in *La République*, 20 mars 2018, p. 10

Berthoumieu M. (2018), « Cœur de ville : l'habitat et le commerce en priorité », in *La République des Pyrénées*, 28 mars 2018, p. 10

La République des Pyrénées (2018), « Pau le retour de la confiance », in *La République des Pyrénées*, Supplément spécial immobilier, 11 avril 2018, 8p.

Le Monde, AFP (2008), « Le ministère de l'intérieur annonce la fermeture de quatre écoles de gendarmerie » [en ligne]. *Le Monde*, le 10 octobre 2008. Disponible sur : <https://www.lemonde.fr/societe/article/2008/10/10/le-ministere-de-l-interieur-annonce-la-fermeture-de-quatre-ecoles-de-gendarmerie_1105594_3224.html> (Consulté le 27 mai 2018)

Martinel L. (2017), « Les centres-villes se vident comme une maladie se propage » [en ligne]. *L'Express*, 28 février 2017. Disponible sur : <https://lexpansion.lexpress.fr/actualite-economique/les-centres-villes-se-vident-comme-une-maladie-se-propage_1883330.html> (Consulté le 14 janvier 2018)

Tavali E. (2017), « La montée en puissance du commerce en ligne » [en ligne]. *Les Echos*, 27 novembre 2017. Disponible sur : <<https://www.lesechos.fr/industrie-services/dossiers/0201064436807/0201064436807-la-montee-en-puissance-du-commerce-en-ligne-165287.php>> (Consulté le 29 mai 2018)

Tendil M. (2017), « Jacques Mézard lance son plan "Action cœur de ville" », in *Localtis*, 15 février 2017.

Mémoires :

Mirat M. (2017), « La reconquête des centres-villes des villes moyennes : l'exemple du centre-ville de Pau », Université Toulouse Jean Jaurès, « Master 2 Action local et Projet de Territoire », 2017, 91 p.

Sibra L. (2014), « La lutte contre l’habitat indigne à travers des opérations d’habitat », Mémoire de Master 2 « Aménagement et Projets de Territoires », Université Toulouse le Mirail, 2014, 95p.

Autres :

AUDAP (2015), ZACOME du bassin palois : moderniser et requalifier les espaces commerciaux [en ligne]. Décembre 2015, 20p. Disponible sur : <http://www.audap.org/userfiles/downloads/etudes/eco_chemisezacom_fiches_20151216.pdf> (Consulté le 14 mars 2018)

George P., Verger F. (2013), Dictionnaire de la géographie, Presses Universitaire de France, Quadrige, 4^{ème} édition, Paris, 478 p.

Public Sénat (2018), Entretien avec Martial BOURQUIN, Sénateur du Doubs [en ligne]. Public Sénat, mardi 27 mars 2018. Disponible sur : <<https://www.publicsenat.fr/article/societe/le-gouvernement-veut-revitaliser-le-coeur-de-222-villes-moyennes-84136>> (Consulté le 28 avril 2018)

Télé Luçon Sud Vendée (2018), « Luçon : le maire de la ville en colère » [en ligne]. 30 mars 2018. Disponible sur : <https://www.youtube.com/watch?v=9bdV_BJuWtM> (Consulté le 22 avril 2018)

Lien utiles :

<https://www.entreprises.gouv.fr/coeur-de-ville>

<http://www.pau.fr>

<http://www.caissedesdepots.fr/ville-de-demain>

<https://www.actionlogement.fr>

<http://www.anah.fr/>

<https://www.insee.fr>

<http://www.lafrenchtech.com/>

ANNEXES

Carte 1 : Communauté d'Agglomération Pau Béarn Pyrénées.....	8
Carte 2 : La vacance commerciale dans les villes moyennes en France en 2016.....	17
Carte 3 : Localisation des 222 villes lauréates d'Action Cœur de Ville en France	36
Carte 4 : Evolution du solde migratoire dans le département des Pyrénées-Atlantiques entre 2007 et 2012.....	55
Carte 5 : L'armature urbaine et rurale du SCOT du Grand Pau.	58
Carte 6 : Répartition des salariés du secteur aéronautique et spatiale par corps de métier et par communes dans les régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie en 2016.....	60
Carte 7 : Le périmètre d'opération du centre-ville de Pau	67
Carte 8 : La vacance des locaux commerciaux dans le centre ville de Pau.....	71
Carte 9 : Carte d'aide à la décision adressée à Action Logement dans le cadre du plan Action Cœur de Ville	83
Carte 10 : Superposition des périmètres d'intervention de la SIAB et de l'ORT	88
Figure 1 : Les villes moyennes en chiffres.....	15
Figure 2 : Une de la Gazette des communes du 2 octobre 2017	24
Figure 3 : Logo du Plan Action Cœur de Ville.....	26
Figure 4 : Frise chronologique des phases de contractualisations et de réalisations des actions du Plan Action Cœur de Ville.....	34
Figure 5 : Evolution démographique de la ville de Pau entre 1946 et 2015	53
Figure 6 : Le Château de Pau à gauche, classé monument historique, et le Palais Beaumont à droite, héritage de la période de la villégiature.....	62
Figure 7 : Localisation des ventes par années depuis 2014.....	66
Figure 8 : Types de travaux envisagés pour les immeubles visités en 2017 par la SIAB dans le centre-ville de Pau	68
Figure 9 : A gauche, le réaménagement du Hédas et à droite le chantier des nouvelles Halles de Pau.	78

Tableau 1 : Evolution de la présence de certains équipements et services dans les centres-villes entre 2010 et 2014	18
Tableau 2 : Définition des petites et moyennes villes : différences selon les sources	38
Tableau 3 : Démographie des grandes agglomérations de la région Nouvelle-Aquitaine en 2015 selon l'INSEE	51
Tableau 4 : Evolution démographique du centre-ville de Pau dans son contexte géographique entre 2009 et 2015	64

LISTE DES SIGLES ET DES ABREVIATIONS

1. **Loi ALUR** : Loi pour l'Aide au Logement et un Urbanisme Rénové
2. **ANAH** : Agence Nationale de l'Habitat
3. **BHNS** : Bus à Haut Niveau de Service
4. **CAPBP** : Communauté d'Agglomération Pau-Béarn-Pyrénées
5. **CDC** : Caisse des Dépôts et Consignations
6. **CGEDD** : Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
7. **CGET** : Commissariat Général à l'Égalité des Territoires
8. **DATAR** : Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale
9. **DIA** : Déclaration d'Intention d'Aliéner
10. **DUP** : Déclaration d'Utilité Publique
11. **Loi ELAN** : Loi portant l'Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique
12. **IGF** : Inspection Générale des Finances
13. **INSEE** : Institut National des Statistiques et des Etudes Economiques
14. **Loi MAPTAM** : Loi relative à la Modernisation de l'Action Publique Territoriale et à l'Affirmation des Métropoles
15. **OPAH** : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
16. **OPAH-RU** : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat et de Renouvellement Urbain
17. **ORI** : Opération de Restauration Immobilière
18. **ORT** : Opération de Revitalisation Territorial
19. **OSER** : Opération de sauvegarde économique et de redynamisation
20. **PLH** : Programme Local de l'Habitat
21. **PLUi** : Plan Local d'Urbanisme intercommunal
22. **Loi RCT** : Loi relative à la Réforme des Collectivités Territoriales
23. **SAS** : Société par Action Simplifiée
24. **SCOT** : Schéma de Cohérence Territoriale
25. **SEPA** : Société d'Équipement des Pays de l'Adour
26. **SIAB** : Société Immobilière d'Aménagement du Béarn
27. **SPLA** : Société Publique Locale d'Aménagement
28. **SRADDET** : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires

Après une dizaine d'années de politiques en faveur des grandes agglomérations, l'hiver 2017-2018 apparaît comme une période charnière en matière d'aménagement du territoire en France. Le gouvernement annonçait le 15 décembre 2017 le déploiement d'un nouveau plan d'aide national à destination des centres-villes des villes moyennes : le Plan Action Cœur de Ville. Cette politique mobilise une enveloppe exceptionnelle de 5 milliards d'euros sur 5 ans, financée par l'Etat, la Caisse des dépôts et consignations, Action logement et l'Agence Nationale de l'Habitat. Ainsi, les centres-villes des villes moyennes deviennent la nouvelle « *priorité nationale* » sous la Présidence d'Emmanuel MACRON. Action Cœur de Ville est donc la réponse, bien que tardive, au déclin général des centres-villes, dont le diagnostic est aujourd'hui connu de tous et partagé : déclin démographique ; logements inadaptés, dégradés et insalubres ; vacance commerciale ; développement de la périphérie ; précarité socio-économique des habitants... L'inaction des pouvoirs publics n'était plus permise tant la crise traversée par ces villes était grande. Action Cœur de Ville tente, d'une part, de donner aux villes pionnières les moyens d'aboutir leur projet et, d'autre part, d'apporter aux villes plus fragiles de l'ingénierie et des financements, afin de construire et de mettre en œuvre la revitalisation de leur centre-ville. A travers ce plan, le gouvernement met l'accent sur la rationalisation et la simplification de l'action publique. Pau, l'une des 222 villes sélectionnées en mars 2018, devrait prochainement signer un contrat avec l'Etat et définir un périmètre d'intervention et de rationalisation des outils existants appelé ORT (Opération de revitalisation territoriale). Cependant, à l'heure actuelle, la loi portant l'Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique, qui cadre le plan national, n'est toujours pas promulguée cinq mois après l'annonce des villes sélectionnées. La simplification de l'action publique à destination des centres-villes est en marche, mais peut-être au dépend d'un véritable travail de fond sur le commerce, l'environnement et le traitement des centres-villes avec leur périphérie...

Mots-clés : centre-ville ; environnement ; logement ; périphérie ; Plan Action Cœur de Ville