

MEMOIRE DE MASTER 2  
**Université Toulouse – Jean Jaurès**  
Département de Géographie-Aménagement-Environnement

**Martin MIRAT**

**Sous la direction de Florence LAUMIERE**

# **LA RECONQUETE DES CENTRES-VILLES DES VILLES MOYENNES : L'EXEMPLE DU CENTRE-VILLE DE PAU**

Année universitaire 2016-2017  
Master 2  
Urbanisme et Aménagement  
Action Locale et Projets de Territoires



---

MEMOIRE DE MASTER 2  
**Université Toulouse – Jean Jaurès**  
Département de Géographie-Aménagement-Environnement

**Martin MIRAT**

Sous la direction de Florence LAUMIERE

**LA RECONQUETE DES CENTRES-VILLES DES VILLES  
MOYENNES : L'EXEMPLE DU CENTRE-VILLE DE PAU**

Année universitaire 2016-2017  
Master 2  
Urbanisme et Aménagement  
Action Locale et Projets de Territoires



**Stage de 6 mois (du 01/02/2017 au 31/07/2017)**

**Structure d'accueil du stage et nom du service :**  
Société d'Immobilier et d'Aménagement du Béarn

**Adresse :**  
19 rue Joffre, 64 000 Pau

**Maître du stage :**  
Emmanuelle Maujean, chef de projet



## **REMERCIEMENTS**

Je souhaiterais, tout d'abord, remercier l'équipe enseignante du Master Action Local et Projets de Territoires de l'Université Toulouse – Jean-Jaurès ainsi que l'ensemble des intervenants extérieurs qui, à travers leurs cours, m'ont permis d'acquérir les bases nécessaires à la réalisation de ce stage.

Je voudrais ensuite vivement remercier les membres de la Société d'Immobilier et d'Aménagement du Béarn, structure dans laquelle j'ai effectué mon stage. Mon attention se porte évidemment sur Emmanuelle Maujean, chef de projet et également mon maître de stage. Je remercie aussi les autres membres de l'équipe, Claire Renault, Sophie Laclau et Anne Verrier pour leurs aides, leurs conseils et leur accueil chaleureux au sein de la société.

En dernier lieu, je voudrais également remercier particulièrement ma directrice de mémoire Florence Laumière qui a toujours répondu à mes interrogations et a su orienter mon travail dans la bonne direction.

## **LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS**

ANAH : Agence Nationale de l'Habitat

AUDAP : Agence d'Urbanisme Atlantique et Pyrénées

CAF : Caisse d'Allocations Familiales

CRAC : Compte Rendu Annuel à la Collectivité

CRU : Contrat Régional Unique

DIA : Déclaration d'Intention d'Aliéner

DUP : Déclaration d'Utilité Publique

INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

MAPAM : Modernisation de l'Action Publique et d'Affirmation des Métropoles

NOTRe : Nouvelle Organisation Territoriale de la République

OPAH-RU : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat et de Renouvellement Urbain

PIG : Programme d'Intérêt Général

PLH : Programme Local de l'Habitat

PLU : Plan Local d'Urbanisme

SEM : Société d'Economie Mixte

SEPA : Société d'Equipement des Pays de l'Adour

SIAB : Société Immobilière et d'Aménagement du Béarn

TCA : Traité de Concession d'Aménagement

## **SOMMAIRE**

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>PARTIE 1.....</b>	<b>12</b>
<b>PARTIE 2.....</b>	<b>38</b>
<b>PARTIE 3.....</b>	<b>65</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>80</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>82</b>
<b>SITOGRAFIE.....</b>	<b>84</b>
<b>TABLE DES FIGURES.....</b>	<b>85</b>
<b>TABLE DES ANNEXES.....</b>	<b>86</b>
<b>TABLE DES MATIERES.....</b>	<b>89</b>

## INTRODUCTION

Sans cesse remises en question, les échelles territoriales de l'action publique sont depuis quelques années bouleversées par de nombreuses lois. Cette nouvelle refonte territoriale entamée dès 2007 par la Révision Générale des Politiques Publiques, s'est surtout intensifiée à partir de l'Acte III de la décentralisation caractérisé par la promulgation de la loi de Modernisation de l'Action Publique territoriale et d'Affirmation des Métropoles<sup>1</sup> (loi MAPAM), de la loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral<sup>2</sup> et de la loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République<sup>3</sup> (loi NOTRe). Ces différents textes ont amené à penser une nouvelle organisation des territoires notamment par la redistribution des compétences des collectivités territoriales, la redéfinition des périmètres des régions et la désormais remise en question des départements. Surtout, ces lois ont contribué à l'affirmation d'une nouvelle échelle territoriale : la Métropole. Ensemble urbain de grande importance de plus de 400 000 habitants, situé dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants, la Métropole, tendance et irrésistible<sup>4</sup> s'affirme et se veut la figure de proue d'une refonte de l'organisation territoriale, dans une époque de mondialisation, où la concurrence entre les territoires s'intensifie d'année en année. Profitant aux territoires les plus peuplés et dynamiques, le statut de métropole amène à questionner le rôle et le devenir des villes moins peuplées, moins dynamiques et donc quelque peu laissées à la marge par les nouvelles lois. Ces villes et notamment celles que l'on appelle « villes-moyennes », caractérisées par une population située entre 20 000 et 200 000 habitants<sup>5</sup> (soit 16,35 millions d'habitants en France) et délaissées durant plusieurs années par les décideurs de l'action publique, cristallisent ces nouvelles fragmentations territoriales.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles publiée au Journal Officiel du 28 janvier 2014 page 1562.

<sup>2</sup> Loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral publiée au Journal Officiel du 17 janvier 2015 page 777.

<sup>3</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015, publiée au Journal Officiel du 9 août 2015 page 13 705.

<sup>4</sup> Dossier « les villes-moyennes contre attaquent » paru dans la revue Urbanisme en mai-juin 2011.

<sup>5</sup> Définition des villes moyennes par l'INSEE.

Effectivement, dans une époque où la tension entre urbain et périurbain n'a cessé de croître, de nombreux faits sociétaux ont considérablement affaibli les villes-moyennes. L'élément clef de cet affaiblissement est certainement le succès populaire de l'automobile qui offrit aux populations, la possibilité de s'installer en dehors des villes. Symbole de liberté, l'automobile permet aujourd'hui le maintien des populations dans les territoires ruraux les plus excentrés et entraîne une désertification ou du moins une diminution du nombre d'habitants des centres-villes des villes moyennes. Petit à petit, la société toute entière s'est donc organisée autour de l'automobile. En parallèle, en réponse à une croissance démographique nationale, l'urbanisation s'est développée en dehors des villes, repoussant les limites de celles-ci. Dès lors, les périphéries ont offert aux populations, un cadre idéal, leur permettant de vivre avec le confort d'un habitat individuel et de jouir de la proximité aux services ou aux équipements offerts par les villes. Finalement, ces mêmes services et équipements, autrefois seulement présents au sein des villes, se sont souvent déplacés vers les périphéries. Hôpitaux, stades, piscines mais aussi et surtout centres-commerciaux et moyennes surfaces spécialisées fleurissent désormais dans les périphéries, si bien que de nombreux auteurs ont questionné le devenir des villes (Sedjari, 1999) en constatant un véritable malaise urbain (Di Méo, 1988). Certains d'entre eux annonçant même la fin des villes (Chombart de Lauwe, 1982).

C'est pourquoi, malgré le fait que face à cet étalement urbain les grandes villes conservent leur influence, les villes-moyennes se voient donc considérablement diminuées. Pourtant, dans la période d'après-guerre, ce sont justement ces villes qui symbolisaient tout le devenir du paysage urbain français. Permettant une reconstruction et une réindustrialisation du pays, les villes-moyennes ont vu leur population exploser suite à l'exode rural qui draina, vers elles, les populations rurales. Pour accroître leur développement, les décideurs politiques ont fait de ces villes, une des échelles privilégiées de l'intervention publique. Dans les années 1970 notamment, les contrats de villes, accords passés entre les élus des villes-moyennes concernées et l'Etat, permirent la réalisation de vastes projets de développement, de modernisation et de développement<sup>6</sup>. Puis, petit à petit, l'action publique a finalement déserté ces villes se concentrant vers le développement du double mouvement de mondialisation-métropolisation remettant en

---

<sup>6</sup> Extrait du rapport d'information n°241 (2002-2003) du Sénat, rédigé par Jean-François Poncet au nom de la délégation à l'aménagement du territoire



cause l'influence ainsi que la base résidentielle et productive des villes moyennes<sup>7</sup>. Celles-ci sont devenues peu à peu des espaces « vides d'intérêt » entre les métropoles et le rural voir finalement des espaces en voie de disparition (Béhar, Estèbe, 2014). Souffrant du « syndrome des vitrines vides », (Razemon, 2016) élément caractérisant l'augmentation importante de la vacance dans les centres-villes des villes-moyennes, celles-ci doivent donc, aujourd'hui, conjuguer avec une croissance du nombre d'habitats indignes, un appauvrissement de leur population et même une dégradation des espaces publics.

Toutefois, si le tableau dépeint, lorsqu'on s'intéresse aux villes-moyennes est souvent sombre, force est de constater que l'état de santé de ces villes n'est en aucun cas homogène et que de nombreux facteurs peuvent intensifier ou au contraire pondérer ces signaux. Effectivement, si la ville de Béziers, forte de 75 701 habitants<sup>8</sup> connaît un taux de vacance commerciale de son centre supérieur à 20%<sup>9</sup>, à la Rochelle où la population est la même à 1 000 habitants près, le taux de vacance n'est que de 5%. La différence de développement entre plusieurs villes moyennes peut donc être conséquente. Dans une interview accordée au site LesEchos.fr en 2015, Frédéric Santamaria, chercheur à l'Université Paris Diderot, explique que si certaines villes moyennes sont « out » et sont donc entraînées dans une spirale négative, d'autres végètent pendant qu'une troisième catégorie de villes-moyennes a su poursuivre son développement. Si ce développement peut, bien entendu, dépendre d'un positionnement territorial, plus ou moins proche d'une métropole, bénéficiant d'un fort taux d'investisseurs... il reste, malgré tout, grandement dépendant de la volonté des élus locaux.

Pour permettre leur développement et juguler l'affaiblissement de leurs villes, de nombreux élus locaux de villes-moyennes se sont lancés dans de vastes programmes d'aménagement. S'appuyant sur une multitude d'acteurs aux profils variés (représentants de l'Etat, collectivités, sociétés d'équipements, investisseurs privés, commerçants...) et sur un large panel de dispositifs législatifs, tels que la mise en place d'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat et de Renouvellement Urbain (OPAH-RU) ou la Déclaration d'Utilité Publique (DUP) permettant d'intervenir sur les domaines de l'habitat, du traitement des espaces publics ou de la

---

<sup>7</sup> Aurélien Delpirou, « Villes moyennes », *Métropolitiques*, 4 décembre 2013.

<sup>8</sup> INSEE 2014

<sup>9</sup> Laurent Martinel, « Les centres-villes se vident comme une maladie se propage », *L'Express*, 28 février 2017.

lutte contre la vacance commerciale, ils ont entamés, depuis plus ou moins longtemps, une reconquête du centre-ville des villes-moyennes.

C'est le cas à Pau, préfecture des Pyrénées-Atlantiques où de nombreux efforts ont été entrepris depuis une dizaine d'année pour revitaliser le cœur de ville. Ville moyenne de 77 489 habitants<sup>10</sup>, Pau est comme beaucoup, confrontées à plusieurs difficultés. Devant faire face à une baisse de la population de son centre-ville, à une dégradation de son patrimoine bâti, et à une augmentation de la vacance résidentielle et commerciale, la municipalité paloise à, après le lancement d'un vaste programme de piétonisation de plusieurs rues du centre-ville initié dès 2010, entamé un projet de revitalisation du centre-ville, conclu à l'origine pour une période de 10 ans. Portant sur un périmètre de près de 127 ha pour un coût total de 60 700 000€ HT, l'opération a pour but de d'accroître l'attractivité du centre-ville en le dotant de logements et d'équipements de qualité afin de maintenir les ménages résidents et y attirer de nouveaux habitants et de nouvelles clientèles potentielles. Ce projet revêt la forme d'une concession d'aménagement signée entre la Ville et la Société Immobilière et d'Aménagement du Béarn (SIAB). La SIAB, concessionnaire, est la société en charge de la réalisation de l'opération. Emanation de deux entités, la Société d'Equipement des Pays de l'Adour (SEPA) d'une part et de la Béarnaise Habitat d'une autre part, elle s'est vu confiée un champ d'intervention touchant à de nombreux domaines et aux objectifs chiffrés. Pour exemple, elle doit remettre sur le marché 821 logements aujourd'hui impropres à l'habitation.

Si, 7 ans après le début de l'opération, le projet de revitalisation du centre-ville a permis une nette amélioration du centre-ville palois, ce projet reste long et difficile à mener. Effectivement, ne jouissant pas de l'intérêt que peuvent susciter les grandes villes, Pau, comme d'autres villes moyennes, doit faire face à de nombreuses difficultés empêchant le bon déroulé de l'opération. Ces difficultés qu'elles soient politiques, comme la méfiance de certains élus, financières, comme la problématique de parvenir à convaincre des investisseurs de s'engager dans l'opération, ou même sociales, comme le désintérêt qu'éprouvent certains propriétaires à restaurer leurs biens immobiliers, freinent l'opération et donc le développement du centre-ville. Surtout, dans une nouvelle agglomération élargie de 14 à 31 communes en janvier 2017, le centre-

---

<sup>10</sup> INSEE 2014

ville se doit de rayonner, non pas pour la ville elle-même, mais pour l'agglomération voire le département tout entier.

Si elle est l'illustration même d'une volonté politique d'action favorable à la redynamisation du cœur de ville, l'analyse du cas palois interroge donc sur les difficultés de la gestion d'une telle opération. **Pour mieux comprendre cela, il paraît nécessaire de se demander comment, face à la désertification de son centre-ville et aux enjeux de dégradation de l'habitat et d'augmentation de la vacance commerciale touchant nombre de villes moyennes, la concession d'aménagement, signée entre la Ville de Pau et la SIAB, il y a de cela 7 ans, peut-elle participer à la reconquête du centre-ville palois ?** Face à ce questionnement l'hypothèse formulée est que grâce à ce traité de concession, une ingénierie disposant de moyens techniques et financiers importants s'est développée et permet de répondre aux objectifs de revitalisation du centre-ville mais que, notamment de par la diversité d'acteurs concernés par ce projet et les coûts financiers d'une telle opération, la reconquête du centre-ville reste un processus long et difficile à atteindre.

Pour répondre à ce questionnement, cette étude s'appuiera sur de nombreux ouvrages scientifiques permettant de comprendre au mieux la problématique des villes-moyennes. Des articles de presses permettront d'illustrer clairement la situation paloise à travers le prisme des acteurs du territoire. Enfin, bien entendu, ce travail s'appuiera sur les données récoltées en interne à la SIAB mais aussi à la Ville et auprès d'Urbanis, cabinet de conseil en urbanisme travaillant en collaboration avec la SIAB. Ce travail sera donc réalisé à partir d'informations récoltées, durant le stage de 6 mois mené au sein de la SIAB à Pau.

L'étude s'organisera en trois parties principales. La première s'attachera à décrire le contexte particulier des villes-moyennes, de leur définition aussi complexe soit-elle, à leurs enjeux particuliers. La seconde partie se concentrera sur la présentation du projet de revitalisation du centre-ville de Pau. En abordant le contexte, les acteurs et le mode opératoire, elle retracera l'articulation générale de l'opération. Enfin, la troisième et dernière partie interviendra pour comprendre les difficultés et les limites d'une telle opération.

## LES VILLES MOYENNES, D'ESPACE PRIVILEGIE A ESPACE DELAISSE DE L'INTERVENTION PUBLIQUE

### 1. La ville moyenne : « objet réel non identifié »

#### 1.1. La ville : éléments de définition

Avant de s'intéresser aux villes dites moyennes, il convient logiquement de se pencher sur l'analyse de la définition même du mot « ville ». Objet de multiples études, le terme de ville appelle et appelle encore aujourd'hui à diverses interprétations. Cette entrée en matière ne consiste pas en la définition précise de la ville moyenne, exercice certainement irréalisable tant le terme est sujet à diverses interprétations, mais plutôt dans l'apport d'éléments de cadrage permettant de pouvoir, par la suite, comprendre la complexité et la subtilité du terme « ville moyenne ». En effet, étudiées à travers le prisme de la géographie, de l'histoire ou de la sociologie, les villes semblent être des espaces continus où les hommes dorment, travaillent, se divertissent... La ville, n'étant évidemment pas immobile, est bien entendu vécue par diverses personnes (habitants, travailleurs, touristes...). Elle renvoie donc à un système complexe d'acteurs différents basé sur de multiples échanges. Pour recevoir la dénomination de « ville », ces espaces doivent, toutefois, être peuplés d'un certain nombre d'habitants. Cette définition, volontairement réductrice, est la manière la plus simple de se représenter la ville, définie de nos jours dans nombre de cas, de manière statistique.

#### 1.1.1. La ville en Europe, quantitative ou qualitative ?

Cette vision statistique de la ville se retrouve dans beaucoup de pays à travers le globe. En Algérie, par exemple, le terme « ville » est utilisé dès lors que la population y est supérieure à 20 000 habitants. Dans d'autres pays comme l'Espagne et l'Italie, par convention, les villes sont des communes dont le seuil de population doit dépasser les 10 000 habitants. Bien sur les différences de superficie et de population de chaque pays font que ce qui fait ville dans l'un, ne le fait pas forcément dans l'autre. Effectivement, la ville qu'importe sa taille et sa définition, est avant

tout une unité locale<sup>11</sup> à proprement parler. S'appelant « communes » en France, « Gemeinden » en Allemagne ou « Kunnat » en Finlande, le nombre de ces entités est extrêmement fluctuant d'un pays à l'autre.

<b>Pays</b>	<b>Unités locales</b>	<b>Nombre</b>	<b>Superficie moyenne (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Population moyenne (1 000 habitants)</b>
<b>Allemagne</b>	Gemeinden	12 226	29	6,7
<b>Autriche</b>	Gemeinden	2 357	36	3,4
<b>Belgique</b>	Communes	589	52	17,1
<b>Danemark</b>	Kommuner	98	440	55,6
<b>Espagne</b>	Municipios	8 108	62	4,8
<b>France</b>	Communes	35 416	15	1,7
<b>Italie</b>	Comuni	7 983	37	7

*Figure 1 : Unités locales au sein de plusieurs pays d'Europe*  
 Source : Eurostat 2017

Le tableau ci-dessous, est révélateur de ces disparités. Si le Danemark compte 98 « kommuner » dont la superficie moyenne avoisine les 440 km<sup>2</sup> et la population moyenne les 55 582 habitants, les communes françaises sont, elles, les plus nombreuses en Europe, plus de 35 000, leur surface et leur population moyenne étant respectivement de 17 km<sup>2</sup> et de 1 600 habitants. Ces écarts conséquents, relatifs aux nombres d'habitants, à la superficie du pays mais aussi et surtout aux modes d'organisation et de répartition des populations, influent directement sur le nombre de villes et donc sur les critères retenus pour les définir, à travers toute l'Europe.

<sup>11</sup> Les unités locales sont les composantes primaires de la Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques (NUTS) établie par la Commission Européenne pour permettre de meilleures comparaisons statistiques entre les pays. Les unités locales correspondent, en France, aux communes.

Surtout, ce critère statistique qui prédomine dans plusieurs pays, comme dans le cas de la France abordé plus tard, ne peut se limiter à la seule population, il doit aussi déterminer l'emprise d'une ville et donc interroger la question de la continuité du bâti. En Irlande, on considèrera comme zone de bâti continu un ensemble de constructions dont la distance entre les bâtiments n'excède pas 200 mètres et dans lequel le seuil de population toléré ne se mesure pas en habitants mais en maisons occupées, soit 50 maisons. En Ecosse, les seuils retenus sont de 50 mètres de distance entre les constructions et une population d'au moins 500 habitants. Cette approche est d'autant plus difficile que désormais, les frontières mêmes des villes, autrefois symbolisées par des murs d'enceinte, tendent à s'effacer et le terme de conurbation<sup>12</sup> lui est parfois préféré. Au vu de ces premières différences on s'aperçoit que l'utilisation statistique ne jouit évidemment pas de la même interprétation selon les Etats. Surtout d'autres pays ne considèrent donc pas la ville d'un point de vue purement statistique mais au contraire relevant de critères davantage juridiques et administratifs.

Effectivement, comme l'attestent plusieurs auteurs, les villes sont des objets trop riches et trop divers pour qu'une seule définition, une seule conception, puisse en rendre compte (Le Gléau, Pumain, Saint-Julien, 1996). Expliqué dans leur analyse sur les villes d'Europe<sup>13</sup>, ces auteurs démontrent que dans nombre de pays comme l'Allemagne, l'Autriche ou encore le Danemark, les villes sont définies par décision administrative ou législative. Parfois, cette décision peut, être couplée à des critères statistiques comme c'est le cas en Suisse où une ville est soit une commune de plus de 10 000 habitants soit une commune ayant acquis le statut de ville durant le Moyen-Age.

Finalement, deux grands modes opératoires, pour définir ce qu'est une ville, s'opposent. D'un côté le critère quantitatif (population, densité du bâti...) et de l'autre le critère qualitatif (statut administratif, législatif, titre honorifique...). La manière de définir la ville peut donc toucher à de nombreux aspects (habitants, tailles, règlements, lois, voire même architecture et nature). Les villes européennes sont, en particulier, basées sur une organisation concentrique. Les populations et le bâti, concentrés dans le centre historique, se sont peu à peu diffusés tout autour de ce centre pour former ce que l'on appelle communément les périphéries. Aujourd'hui en

---

<sup>12</sup> Le terme conurbation a été formulé au XIX<sup>ème</sup> siècle par l'urbaniste Paul Geddes (1854-1932). Il définit un ensemble urbain composé de plusieurs noyaux urbains dont les banlieues se rejoignent.

<sup>13</sup> Le Gleau JP, Pumain D, Saint-Julien T, « Villes d'Europe : à chaque pays sa définition », *Economie et Statistiques*, 1996, volume 294, p 9-23.

Europe, ces transformations de l'urbanisation induisent deux tendances opposables d'appréciation des villes. La première, en promouvant l'installation des populations, des activités et des services en dehors de ces centres-anciens et donc en participant à une discontinuité de l'urbanisation, rend encore davantage floue les limites et par la même la définition d'une ville. La deuxième tend à reconstruire la ville sur elle-même en menant des politiques de réhabilitation du bâti, de promotion de l'offre résidentielle et de lutte contre la vacance commerciale. Ces préoccupations sont, bien entendu, celles qui concernent également de nombreuses villes françaises.

### 1.1.2. La ville à la française

En France, la définition de la ville soulève aussi de nombreuses interrogations. Si l'on se réfère à différents dictionnaires généraux, on constate que la définition du terme est floue et vague. A titre d'exemple, le dictionnaire Larousse indique qu'une ville est une « *agglomération relativement importante et dont les habitants ont des activités professionnelles diversifiées* ». Consultable en ligne, Le Dictionnaire, indique, qu'une ville est « *une zone urbaine fortement peuplée dans laquelle se concentre la majorité des activités humaines d'un pays* ». A partir de ces deux définitions, générales, on remarque une grande difficulté à définir ce terme, que cela soit spatialement ou démographiquement.

Adopté par l'Institut National de la Statistiques et des Etudes Economiques (INSEE), le critère des 2 000 habitants est pourtant le critère faisant le plus consensus et qui sera celui retenu par l'administration pour procéder à la validation des recensements des populations des villes. Ce critère démographique date de la fin du XVIIIème et du début du XIXème siècle. A l'origine, le seuil des 2 000 habitants a été officiellement adopté pour les relevés statistiques en 1846. Néanmoins il servait déjà de base fiscale, en particulier à partir de 1808, où les octrois, contributions indirectes à l'importation de marchandises sur les territoires communaux, étaient perçus selon des critères de population et notamment le critère des 2 000 habitants agglomérés. Mis à part, la volonté de classer les villes dans une finalité fiscale, ce classement avait également une importance sur la répartition des militaires ou des juges à travers le pays. Cette classification, davantage

administrative que fiscale était même antérieure à 1808, puisque c'est dès 1790, que ce critère déterminait le nombre de juges par villes ou par bourgs (Christine Lamarre, 1998).

Avec la Révolution Française et l'éclatement du triptyque, villes, bourgs et paroisses, aux limites floues du fait de la faiblesse et des difficultés rencontrées pour dénombrer les populations, le nouvel ordre dominé par la commune imposa donc, petit à petit, une nécessité de hiérarchisation des communes et de leurs populations. C'est donc en 1809, un an après que le critère des 2 000 habitants fut retenu pour l'octroi, qu'une enquête visant à compléter les renseignements des recensements sera effectuée. Cette enquête instruite par le Bureau d'Administration Générale du Ministère de l'Intérieur visa à établir la liste des communes ayant une population agglomérée de 2 000 habitants et plus. La même année, une deuxième enquête, menée à l'initiative du Bureau de la Statistique, exigeant le même recensement mais pour les communes de 1 000 habitants et plus, précisera une nouvelle définition, puisqu'elle s'intéressera au chiffrage de la population mais aussi au nombre de maisons. Outre la population, un nouveau critère viendra donc délimiter une structure urbaine et donc ce qui fait la différence entre campagne et ville. Ce critère sera celui de la continuité du bâti qui, en France, ne doit excéder 200 mètres entre les constructions. Celui-ci sert essentiellement à délimiter les unités urbaines. Une commune située dans une unité urbaine sera considérée comme urbaine. Les autres seront rurales.

Au fil des années les recensements, s'intensifieront et gagneront en fiabilité. Les populations rejoindront de plus en plus les villes qui, sous le poids des migrations et de l'accroissement de la population n'auront de cesse de croître. En effet, en 1846, 24,4 % de la population française vit dans les villes de plus de 2 000 habitants (April, 2010). En 2012, 48,8 millions de français vivaient en ville, soit les trois quarts de la population nationale. Mais cette population se concentre dans peu de communes. On estime, en 2017, que sur les 35 416 communes françaises, à peine plus de 5 000 seraient peuplées de plus de 2 000 habitants.

Malgré ces critères qui font ce qui est ou ce qui n'est pas « ville », ces villes sont hétéroclites. Certaines ont plus du triple d'habitants que d'autres, certaines ont des superficies largement supérieures à d'autres, certaines sont littorales d'autres montagnardes... Très vite s'est donc posé la question de hiérarchiser les villes entre elles. Au Moyen-Age ou la Renaissance, on



ne distinguait pas les villes par leur taille mais par leur puissance et leur prestige. Mais petit à petit, le passage à une classification numérique, fruit d'une logique graduelle grandissante, s'imposa et permit d'uniformiser la lecture de l'espace urbain (Gaudin, 2013). Malgré tout, cette volonté absolue de tout mesurer et quantifier fait dire à certains auteurs que la catégorisation des villes s'étend à ce qui ne l'est pas et que dans une société du chiffre, les géographes n'ont d'autre choix que de distinguer les villes par leur taille. Elles seront désormais classées en trois catégories : petites, moyennes et grandes (Lamarre, 1998). Cette classification, aussi utile soit-elle, reste extrêmement fragile et interroge énormément.

### **1.2. La complexe définition des villes-moyennes**

Partant d'une définition, relative et complexe, les villes ont donc été divisées en trois grandes catégories. Entre les villes dites « petites » et les villes dites « grandes », les villes moyennes ont fortement interrogé les chercheurs. En France, le terme de ville moyenne est apparu dans les années 1960. C'est sous l'impulsion du géographe Michel Rochefort, dans son travail sur l'organisation urbaine de l'Alsace, que les villes moyennes se sont vu être définies comme une réelle catégorie en soi, avec un fonctionnement urbain bien particulier. Ce terme, abondamment utilisé dans la littérature scientifique, à peu à peu intégré le langage commun pour devenir, aujourd'hui, extrêmement répandu. Pourtant, il est loin de faire consensus et divise encore les chercheurs.

#### **1.2.1. Des limites floues**

En effet, ces désaccords persistent, surtout sur la définition quantitative de la « ville moyenne ». Pour l'INSEE, les villes moyennes sont des villes dont la population est estimée entre 20 000 et 200 000 habitants. Ce critère maximal s'élève même à 250 000 pour certains chercheurs.

De son côté, la Fédération des Maires des Villes Moyennes<sup>14</sup>, institution représentative de ces villes, a fixé un seuil compris entre 20 000 et 100 000 habitants. Pourtant, ce seuil est fluctuant et comme évoqué précédemment, les villes s'étendent sans cesse. Si bien que cette association, qui changea de nom le 19 juin 2014 pour devenir « Villes de France », a elle-même décidé d'abaisser son seuil d'adhésion à 10 000 habitants et surtout d'intégrer également des agglomérations et non plus seulement des villes. Effectivement, de plus en plus, les villes moyennes sont définies, non plus sur le périmètre de la ville centre mais plutôt sur celui de l'agglomération tout entière voir même davantage. C'est d'ailleurs cette définition qu'a retenue l'ancienne Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale. Aujourd'hui réunie avec d'autres institutions sous l'appellation du Commissariat Général à l'Égalité des Territoires<sup>15</sup>, celle-ci détermine les villes moyennes comme des aires urbaines comptant entre 30 000 et 200 000 habitants.

Ce qui rend encore plus complexe la définition des villes-moyennes, c'est qu'elles sont des objets d'étude non figés et donc évolutifs. Comme le démontre Frédéric Santamaria, chercheur spécialiste en la question, se représenter les villes moyennes par le seul critère démographique est impossible étant donné que celui-ci repose plus sur l'intuition que sur le raisonnement (Lajugie, 1974). Surtout, les limites démographiques des villes sont appelées à varier dans le temps (Michel, 1977). Dès lors, une ville classée comme « moyenne » lors d'un recensement de population ne le sera pas forcément lors du suivant.

Malgré tout, un consensus apparaît au travers d'une définition plus qualitative de la ville-moyenne. Pour beaucoup, s'il est difficile de la définir quantitativement, la ville-moyenne, largement définie par exclusion des autres catégories de villes (Santamaria, 2000), possède un rôle d'organisateur de la vie régionale du territoire, dans lequel elle est ancrée, qui semble satisfaire l'ensemble des chercheurs. En d'autres termes, si elle n'a ni le statut fonctionnel de la grande ville voire de la Métropole, à l'influence très vaste, et ni celui de la petite ville cantonnée à

---

<sup>14</sup> La Fédération des Maires des Villes Moyennes aujourd'hui appelée Villes de France est une association pluraliste d'élus rassemblant les villes et agglomérations de taille infra-métropolitaine.

<sup>15</sup> Le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires est un établissement public administratif français créé le 31 mai 2014 et placé sous la tutelle du Premier Ministre. Né de la fusion entre la Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale, le Secrétariat Général du Comité Interministériel des Villes et de l'Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des Chances sont action visée à notamment à concevoir et mettre en place les principales politiques nationales d'aménagement.

l'organisation d'un niveau strictement local, la ville-moyenne à un rôle de chef d'orchestre de la vie régionale à son niveau intermédiaire. Cet aspect, cœur de la définition d'une ville-moyenne fait d'ailleurs préférer, pour certains auteurs, l'utilisation du terme de « ville intermédiaire » à celui de « ville-moyenne », que les villes moyennes sont nommées par différents auteurs comme Jeanneau ou Laborde. Surtout ces villes possèdent des caractéristiques bien définies.

### **1.2.2. Des villes organisatrices**

Effectivement, cette fonction généraliste d'interface entre le monde rural représenté par les petites villes et le monde très urbain synonyme de grandes villes voire de Métropoles, est décrit comme de nombreux auteurs comme l'élément caractéristique premier des villes moyennes. Le périmètre d'influence de ces villes serait d'ordre départemental voir d'une fraction d'un département. En outre, ces villes possèderaient une réelle autonomie administrative (tribunaux, commissariat parfois même préfectures...), un système éducatif développé (écoles, collèges, lycées, voir université...) et une économie diversifiée (usines, centres-commerciaux...). Surtout, ces villes concentrent de nombreux services et équipements publics. Bien entendu, tous ces éléments se retrouvent en nombre bien plus important dans les villes de tailles supérieures mais ont le mérite d'exister dans les villes moyennes contrairement à l'essentiel des petites villes. Pourtant, si cette fonction d'interface et ce rôle d'organisateur des villes moyennes est décrit par l'ensemble de la communauté scientifique, la situation géographique de ces villes modifie grandement leur influence.

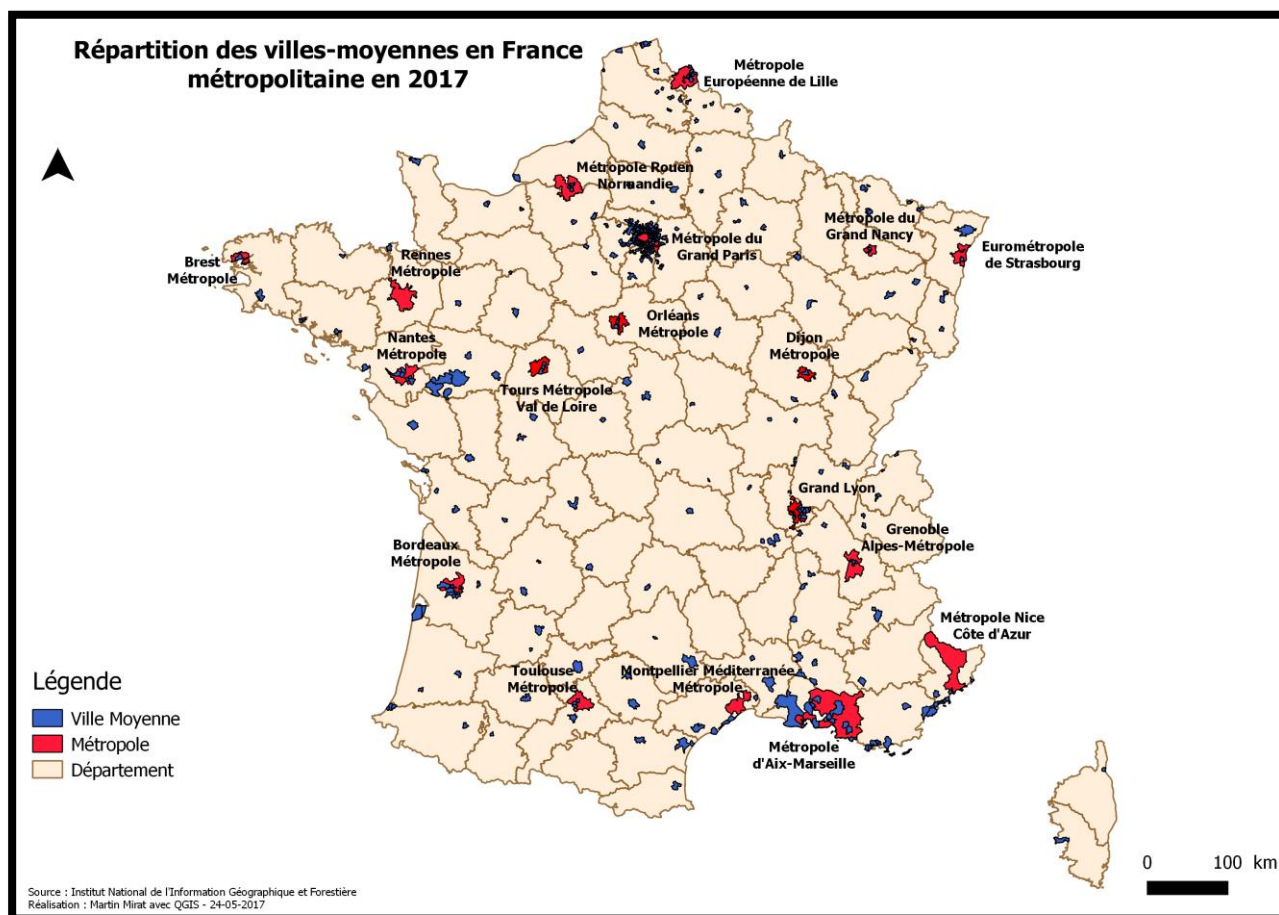


Figure 2 : Les villes moyennes comprises en 20 000 et 200 000 habitants en France métropolitaine  
 Source : Institut National de l'Information Géographique et Forestière

La figure 2 représente l'éparpillement des villes moyennes en 2017. Pour cette représentation, le choix a été fait de conserver la définition des villes moyennes donnée par l'INSEE, soit de 20 000 à 200 000 habitants. Grâce à cette carte, on comprend mieux le rôle primordial d'organisateur que peuvent avoir ces villes. Effectivement, bon nombre de celles-ci sont des préfectures ou des sous-préfectures. Comme représenté sur la carte, sur les 23 départements ne comptant qu'une ville moyenne, celle-ci est le chef-lieu de département à 19 reprises. Pour 3 autres départements, elles correspondent à des sous-préfectures. C'est le cas par exemple en Corrèze où Brive-La-Gaillarde, ville de plus de 40 000 habitants est sous-préfecture alors que Tulle, dont la population n'excède pas les 15 000 habitants, est préfecture. Enfin, une seule commune n'est ni préfecture ni sous-préfecture c'est Manosque située dans le département des Alpes-de-Haute-Provence et dont la population, de 21 941 habitants est supérieure à celle de la préfecture

Dignes-les-Bains (16 304 habitants) et très supérieure à celle des sous-préfectures Barcelonnette (2 698 habitants), Castellane (1 541 habitants) ou même encore Forcalquier (4 910 habitants). Dans tous ces départements, ces villes ont donc un rôle polarisant certain, mais leur influence dépendra forcément de leur statut administratif. Malgré tout, celle-ci ne dépassera que rarement les frontières de leur département. Ainsi, à l'image de Perpignan, bon nombre d'entre elles ne dominent que quelques petites villes en régnant sur un espace à dominante rurale (Ferras, Picheral, Vielzeuf, 1979).

Parfois, à l'inverse des 8 départements<sup>16</sup> ne comportant aucune ville moyenne, certaines ont une influence qui dépasse les simples limites départementales. C'est le cas du Mans et d'Angers, préfectures des départements limitrophes de la Sarthe et du Maine-et-Loire. Distantes de seulement 96km et à la population sensiblement similaire<sup>17</sup>, ces deux villes se complètent parfaitement tant sur l'offre économique que sur l'offre de services qu'elles peuvent proposer. Si la ville d'Angers semble avoir un rayonnement très légèrement supérieur, la ville du Mans lui sert de relais régional (Fénélon, 1978). D'autres villes moyennes à l'image, en Nouvelle Aquitaine, de Périgueux (cf : Figure 3), de Bergerac ou de Saint-Médard-en-Jalles sont des villes clefs servant la domination d'une capitale régionale, incontestée, qu'est Bordeaux (Papy, 1982). Enfin, dans un dernier cas, il est intéressant de noter que parfois, des villes-moyennes peuvent

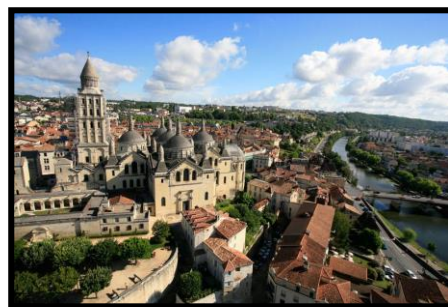


Figure 3 : Périgueux, ville moyenne  
Source : Ville de Périgueux

être les principales villes motrices d'une région. C'est le cas par exemple de Brest, ville cœur du système métropolitain brestois comptant 8 communes. Extrêmement dépendante de leur positionnement géographique, l'influence des villes moyennes est donc variable d'une ville à l'autre. Néanmoins ce rôle d'organisateur, à quelque échelle que ce soit, fait l'unanimité au sein des chercheurs. Comme l'expose Solène Gaudin dans sa thèse, beaucoup de chercheurs tentés de définir une ville moyenne le font, non pas à partir d'un seuil démographique mais bien à partir de ce rôle d'organisateur. Pour Josep Maria Llop Torné, architecte-urbaniste espagnol, la ville moyenne est définie en fonction de son rôle d'intermédiation entre un centre urbain et le territoire

<sup>16</sup> Ariège, Ardèche, Creuse, Haute-Loire, Haute-Saône, Lot, Lozère et Meuse.

<sup>17</sup> Selon l'INSEE, en 2014 la population du Mans serait de 143 813 habitants et celle d'Angers de 151 056 habitants.

dont elle est le centre de services, économiques, sociaux, culturels, historiques... Cette idée est aussi celle de William Gohier pour qui ces villes se définissent par rapport à la zone pour laquelle elles sont un pôle d'attraction et de services.

### **1.2.3. La ville du « bon vivre »**

Outre des critères quantitatifs insuffisants et malgré un rôle organisateur qui semble faire consensus, la ville moyenne est aussi l'objet de nombreuses représentations qui participent à sa définition. Ces villes se voient, dans la plupart des cas, attribuer l'étiquette de la ville « où il fait bon vivre » (Groupe de Recherche sur les Villes Moyennes, 1982). Cette qualité de vie, se retrouverait dans ces villes dites à taille humaine. Effectivement, comme nous le verrons par la suite, ces villes se sont énormément développées entre la période de l'après-guerre et le début des années 1970. Entraînant avec elle diverses populations désireuses de quitter les campagnes pour accéder aux villes, ces villes « urbanisantes » pour ces nouvelles populations, ont petit à petit acquis la réputation de « bonne ville » (Gaudin, 2010). Cette image, représentative d'une ville provinciale, loin des stéréotypes que l'on peut se faire des grandes métropoles où se concentrent populations, pollutions, bruits, violences...ont perduré dans le temps pour construire la réputation d'une ville ordinaire où le cadre de vie permet de jouir, en partie, des services des grandes métropoles tout en profitant d'un cadre « plus champêtre ». Bien sûr, là encore, le positionnement géographique d'une ville moyenne, qu'elle soit située à proximité immédiate d'une grande métropole ou au contraire isolée dans un département à dominante rurale, jouera sur cette, dite, qualité de vie. Celle-ci peut être synonyme de réseau de transport développé, de nombreux magasins ou de la présence d'équipements publics. Néanmoins les villes moyennes, dans leur ensemble, sont belles et bien représentatives d'espaces ordinaires où il fait bon vivre ensemble (Amin, Graham, 1997). Ces villes, vécues au quotidien par des millions de français, renvoient donc l'image de lieu de tranquillité auxquels on ne prêterait même plus attention. Pourtant, les villes moyennes ont également subi de nombreuses crises urbaines, économiques et sociales qu'ont pu subir les grandes villes. Si ces crises persistent dans certaines villes comme à Nevers où près de

10 000 habitants sont partis en 40 ans et où près de 21% des locaux commerciaux sont vides<sup>18</sup>, certaines autres se redressent. Parmi elles, Valenciennes<sup>19</sup>, autrefois fortement marquée par les crises industrielles des années 1980 et aujourd'hui symbole d'une qualité de vie retrouvée. Favorisée par le travail de son ancien maire Jean-Louis Borloo (1989-2002) en coopération avec

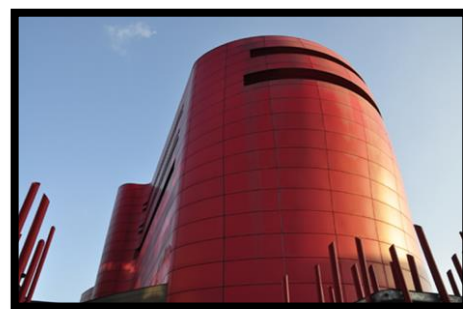


Figure 4 : Théâtre de Valenciennes  
Source : Clerquin

l'ensemble des acteurs du territoire (CCI, département, Europe et même les habitants par le biais de conseils de quartier), Valenciennes a su redorer son image grâce au développement de son université, tournée vers les nouvelles technologies et de ses réseaux de transports avec notamment la création de l'autoroute A2 en 1972 desservant Valenciennes et rendant possible la multiplication de zones d'activités à proximité. Cette reconversion est également passée par des aspects moins visibles mais tout aussi important comme le développement de la culture via la création d'un théâtre national en 1998 (cf : Figure 4) ou le tourisme avec l'aménagement de deux ports fluviaux, d'un casino ou même de plusieurs bases nautiques. Ce travail effectué par Jean-Louis Borloo lui permit d'être nommé Ministre délégué à la Ville entre 2002 et 2004.

Pourtant, cette image de ville idéale, attenante aux villes moyennes est parfois exagérée et surfaite, surtout pour les habitants eux-mêmes. Cette exagération est essentiellement due à la volonté de développer une activité touristique et d'accueillir toujours plus de visiteurs. C'est le cas d'Albi, cité épiscopale classée au patrimoine mondial de l'UNESCO (cf : Figure 5). Dans son article paru dans la revue *Métropolitiques*<sup>20</sup>, Elsa Martin,



Figure 5 : La cité épiscopale d'Albi  
Source : Le portail du territoire albigeois

démontre par le biais d'une enquête, les effets sur la population du classement de la ville obtenu en 2010. Si la quasi-totalité de la population estime que le classement permet d'améliorer l'image de la ville, pour plus de 60% des habitants interrogés, la qualité des services propreté et sécurité

<sup>18</sup>« Les centres villes des agglomérations moyennes aussi frappées par la désertification », *France TV info*, 2016.

<sup>19</sup> Aldebert F. « Le renouveau de Valenciennes », *Le journal de l'école de Paris du management*, 2005, volume 53, p16-22.

<sup>20</sup> Martin E. « Les villes moyennes face à la présence touristique », *Métropolitiques*, 2014.

demeurent inchangée alors que celle-ci a été nettement renforcée suite au classement. Ils sont même 69% à estimer que la qualité de vie n'a pas changé. Le sur engorgement de la ville par les visiteurs et la non-identification par les habitants des efforts réalisés par la ville pourraient, à terme, entraîner des conflits d'usages que l'on retrouve dans de nombreuses villes touristiques.

Au vu de cette première sous-partie, arriver à définir ce qu'est une ville et surtout une ville moyenne est un exercice délicat. Ces villes, mouvantes dans le temps et dans l'espace, ne rendent pas compte d'une définition quantitative et qualitative qui fasse réellement consensus. La ville moyenne ne peut donc être un objet d'étude à la définition stable. A tel point que Roger Brunet, célèbre géographe français, présente la ville moyenne comme un objet réel non-identifié (Brunet, 1997). Effectivement, les villes moyennes sont bien réelles puisqu'elles s'apparentent à des lieux de centralités et d'influences, comme évoqué précédemment. Mais celles-ci restent « non identifiées » car leurs limites ne font pas consensus que ce soit en France comme à l'étranger. Ces objets difficilement définissables mais terriblement passionnants à étudier ont pourtant été pendant de nombreuses années, une des échelles privilégiées de l'action publique avant de, petit à petit, rencontrer les difficultés qu'on leur connaît aujourd'hui.



## **2. Les villes moyennes figures de proue de l'action publique**

Au sortir de la seconde guerre mondiale, la France est un pays dévasté, anéanti. 74 départements auraient subi des dommages importants. Surtout, près de 20% du capital immobilier aurait été détruit (Longone, Peltier, Barsalou, 1967). La reconstruction des villes, la relance de l'économie, le relogement des populations, autant d'enjeux qui se dressaient désormais face aux décideurs politiques allaient avoir de grandes répercussions sur les villes moyennes.

### **2.1. Des villes au cœur de développement national de l'après-guerre**

Effectivement, depuis la Révolution Française, ces villes constituaient l'armature principale du pays. Celle-ci était conçue de telle sorte qu'il soit possible de relier deux villes moyennes en moins d'une journée à cheval. Pourtant cette armature fut grandement fragilisée par la guerre qui apporta avec elle son lot de destructions et de misères. Bon nombre du bâti de ces villes, s'il n'était pas détruit par les combats fut délaissé, soit par le décès de propriétaires, soit par l'appauvrissement des populations aux moyens et aux préoccupations autres que l'entretien de ce capital immobilier ou à l'inverse dégradé par la surpopulation. Pourtant dès les années 1950, ces villes allaient connaître de grands bouleversements.

#### **2.1.1. Une forte croissance démographique**

En France, comme dans la plupart des pays d'Europe, la période de l'après-guerre est marquée par une très forte hausse de la natalité. Cette période, appelée « baby-boom », est liée à un retour de l'économie, à des avancées sociales (santé, équipements ménagés...) et à un optimisme général retrouvé. En France, ce pic de natalité s'étend de 1942 à 1973. Il fait passer la population française de 39 220 000 habitants en 1942<sup>21</sup> à 51 915 813 habitants en 1973, soit en 20 ans, une augmentation de près de 30%. A titre de comparaison, entre 1973 et 1993, la population

---

<sup>21</sup> INSEE, bilan démographique.

passera de 51 915 813 habitants à 57 369 161 habitants soit une augmentation de 12%. Bien sûr, cette augmentation très marquée, est aussi à mettre en relation avec un solde migratoire<sup>22</sup> bien plus important à l'époque. Les villes moyennes sont le symbole de cette augmentation soudaine de la population. Comme le démontre Frédéric Santamaria dans son article « Les villes moyennes françaises et leurs rôles en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? »<sup>23</sup>, sur la période 1954-1975, les villes moyennes connaissent une croissance démographique souvent supérieure à celle des grandes villes. A titre d'analyse, entre 1954 et 1962, le taux de variation de l'augmentation de la population urbaine au niveau national était de + 1,86. Cela dit, aucune catégorie de villes ne faisait mieux que les villes moyennes découpées en trois classes : 20 000 à 50 000 habitants, 50 000 à 100 000 habitants et 100 000 à 200 000 habitants dont les taux étaient respectivement de + 1,88, + 2,16 et + 2,54 (Santamaria, 2012). Cette analyse fait donc dire à l'auteur, que les villes moyennes, de par ces transformations démographiques, ont largement participé au mouvement général d'urbanisation du pays.

### 2.1.2. Une économie en dent de scie

Malgré leur contribution à l'urbanisation du pays, certaines éprouvèrent malgré tout, de nombreuses difficultés économiques. Pourtant durant un temps, l'avantage du foncier important et de la main d'œuvre d'une importante population liée à l'exode rurale, a séduit de nombreux investisseurs à déplacer leurs usines à proximité des villes moyennes. De nombreuses villes moyennes du Nord et de l'Est de la France, déjà très industrialisées, mais aussi et surtout des villes de l'Ouest et du bassin parisien en profitèrent largement. Pourtant, les premières délocalisations, font très vite frapper de plein fouet ces villes. Liées à la recherche d'un coût de production plus faible (main d'œuvre moins couteuse, meilleur accès aux ressources premières, fiscalité moins élevées, règles sociales et environnementales moins exigeantes, les délocalisations à

---

<sup>22</sup> Selon l'INSEE, le solde migratoire est la différence entre le nombre de personnes qui sont entrées sur le territoire et le nombre de personnes qui en sont sorties au cours de l'année. Ce concept est indépendant de la nationalité.

<sup>23</sup> Frédéric Santamaria, « Les villes moyennes françaises et leurs rôles en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? », *Norois*, 2012.

l'internationale vont entraîner le déplacement de nombreuses usines dans les pays en voie de développement aux secteurs économiques moins sophistiqués.

Dans le secteur tertiaire des difficultés économiques peuvent également se faire sentir, même si celles-ci sont bien inférieures à celles observées dans les villes moyennes industrielles. Bon nombre de villes moyennes à dominante tertiaire éprouvèrent des difficultés. Effectivement, les populations actives de ces villes, malgré qu'elles soient nombreuses, restent peu diplômées. Les employés ne pouvaient prétendre à un niveau de cadre. Les villes-moyennes durent s'adapter. C'est à cause de cela que certains auteurs comme Nicole Commerçon qualifient les villes moyennes de « villes passoires » (Commerçon, 1990). Ces villes accueillent en effet une importante population mais peine à conserver les individus les plus diplômés qui partent vers les grandes villes et métropoles. Finalement, les villes moyennes, à l'image heureusement attractive et permettant de faire venir les travailleurs, se spécialisent dans l'industrie ou dans une administration peu développée.

### **2.1.3. Des villes symboles d'avancées sociales**

Comme le fait remarquer Nicole Commerçon, ces villes accueillent une population rajeunie et la modification d'une économie tournée vers l'industrie et le secteur tertiaire conduit à un développement de la catégorie des classes moyennes. Ce gonflement de la population, couplé à des avancées technologiques et sociales comme la large diffusion de la voiture ou le développement des réfrigérateurs et des congélateurs qui permettent aux populations de vivre en dehors des très grandes villes, amorcent le basculement dans un nouveau mode d'organisation sociale. Pour satisfaire les besoins des populations des villes moyennes, on se convertit aux spécificités de la vie urbaine (Santamaria, 2012). En termes d'organisation spatiale, les lieux de travail et de résidence sont différenciés, c'est la ville fonctionnelle promue par Le Corbusier et d'autres architectes. Au niveau des loisirs, de grands équipements sont érigés pour satisfaire les besoins récréatifs des populations. Enfin, l'activité commerciale fait un bond en avant avec l'apparition puis le développement des grandes et moyennes surfaces. Le premier hypermarché ouvrira le 15 juin 1963 à Sainte-Geneviève-des-Bois ville moyenne de la banlieue parisienne.

Malgré leur participation active au redressement du pays, les villes-moyennes connaissent donc plusieurs difficultés. Ces difficultés se retrouvent également dans les grandes villes et sont notamment liés à des problèmes de surpopulation. Considérant que ces villes accueillait une large part de la croissance française, l'Etat a décidé au début des années 1970 de mettre en place une politique d'aide aux villes moyennes passant notamment par les contrats villes-moyennes.

### **2.2. L'action publique dans les villes-moyennes**

La croissance soudaine de la population des villes moyennes fit apparaître au grand jour de réelles difficultés d'aménagement, semblables à celles que peuvent connaître les grandes villes (surpopulation, offre en logement insuffisante, insalubrité, saturation des réseaux de transport...). Ces difficultés sont également étroitement liées à ce que l'on peut appeler la crise des centres (Levy, 1987). L'offre d'emplois et de services permise grâce à une forte tertiarisation de l'économie n'a pas permis à cette population croissante de pouvoir se loger près des lieux de travail. La dissociation entre les lieux de travail et ceux de résidence s'est donc opérée, favorisée par le développement de la voiture permettant des migrations quotidiennes entre ces deux espaces. Les centres, devenus difficilement accessibles, ont été petit à petit abandonnés. Pour faire face à ces difficultés, les élus des villes-moyennes se sont souvent positionnés en tant que bâtisseurs. La création de logements, d'équipements, de commerces était perçue comme la solution pour permettre l'absorption de la population par ces villes.

#### **2.2.1. De la rénovation à la revitalisation : Interventions dispersées**

Pour pallier aux ravages causés par le dernier conflit mondial et aux répercussions démographiques et sociales suivirent, l'Etat s'est engagé, dès la fin de la Seconde Guerre Mondiale, dans une politique de reconstruction nationale. Certains ont même été « conventrysées »<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Le terme fait référence à la ville de Coventry en Angleterre qui fut presque totalement rasée lors de la Seconde Guerre Mondiale.

comme le Havre, Caen ou Saint-Nazaire (Vayssière, 2009). Pour reconstruire le pays, un Commissariat Général du Plan de Modernisation et d'Équipement sera créé le 3 janvier 1946 à l'initiative de Jean Monnet, premier commissaire de ce plan. Cette politique de reconstruction aussi appelée « rénovation »<sup>25</sup> aura pour finalité de relancer l'économie et surtout le secteur de la construction pour permettre aux populations sinistrées de retrouver, le plus rapidement possible, un niveau de vie acceptable. Au fil des années plusieurs textes, notamment en 1948, les lois du 16 juin<sup>26</sup> et du 1<sup>er</sup> septembre<sup>27</sup> viendront renforcer cet objectif en intensifiant les constructions et en permettant une meilleure accessibilité aux logements pour les populations les plus vulnérables. Souvent, de nombreuses démolitions de bâtiments menaçant de s'écrouler ou de bâtiments insalubres sont à prévoir. Dans les villes moyennes, ces démolitions, travaux lourds et coûteux, interviennent surtout à travers le 3<sup>ème</sup> Plan, entre 1958 et 1961. Il consiste à intervenir directement dans les centres-villes sans forcément tenir compte de l'intérêt patrimonial que ceux-ci pouvaient représenter. L'objectif est de reconstruire des logements pour lutter contre les habitats vétustes de plus en plus présents dans les centres-villes. A cela, s'ajoute aussi la création des premiers grands ensembles, apparus dans les années 1950 qui commencèrent à fleurir hors des centres-villes des villes moyennes comme ce fut le cas à Mulhouse. Ces vastes opérations de rénovation sont toutefois traumatisantes pour les habitants et les conditions de relogements sont parfois peu respectées. De ce fait, celles-ci seront limitées.

Petit à petit, les enjeux changent. La politique volontairement reconstructrice de l'Etat, voit se développer, en parallèle, une politique davantage tournée sur la réhabilitation<sup>28</sup>. L'aspect patrimonial est de plus en plus pris en considération. La loi Malraux<sup>29</sup> du 4 août 1962, est le

---

<sup>25</sup> D'après le dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement de Merlin et Choay : La rénovation est une démolition en vue d'une construction nouvelle, d'un secteur urbain occupé par des logements, des activités ou de façon mixte.

<sup>26</sup> Loi n° 48-975 du 16 juin 1948 relative aux sociétés coopératives de reconstruction et aux associations syndicales de reconstruction.

<sup>27</sup> Loi n° 48-1360 du 1 septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement.

<sup>28</sup> La réhabilitation peut concerner un édifice ou l'ensemble d'un quartier. D'après le dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement de Merlin et Choay : La réhabilitation concerne l'ensemble des travaux visant à transformer un local, un immeuble ou un quartier en lui rendant des caractéristiques qui les rendent propre au logement d'un ménage dans des conditions satisfaisantes de confort et d'habitabilité, tout en assurant de façon durable la remise en état du gros œuvre et en conservant les caractéristiques architecturales majeures des bâtiments

<sup>29</sup> 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

symbole même de cette politique. Cette loi, démontre la volonté des pouvoirs publics d'intervenir sur la préservation de l'habitat en centre-ville. A l'opposé de la démolition-reconstruction cette politique se veut davantage tournée sur le respect patrimonial des centres-villes anciens. Elle institue notamment les Secteurs Sauvegardés<sup>30</sup> permettant une évolution harmonieuse des quartiers anciens. Dans ces zones, les propriétaires désireux de rénover leurs biens immobiliers peuvent bénéficier d'avantages fiscaux et de subventions. La mise en place de ces mesures incitatives, permettront la rénovation de nombreux quartiers anciens. A Bayonne, par exemple, ville moyenne située à l'extrême Sud-Ouest de la France, un Secteur Sauvegardé a été créé le 7 Mai 1975. S'étalant sur près de 80ha, la mise en place de ce zonage a permis la rénovation de nombreux bâtiments à caractères historiques (cf : Figure 6).



Figure 6 : Immeubles historiques rénovés à Bayonne  
Source : Bayonne Bouge

Couplé à ces dispositifs, la circulaire ministérielle de 1977<sup>31</sup> viendra moderniser les Opérations Groupées de Restaurations Immobilières pour créer les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH-RU). Ce dispositif fera écho à la création de l'Agence National de l'Habitat (ANAH) en 1971<sup>32</sup>. Il s'agit d'une convention signée entre l'Etat, l'ANAH et la collectivité contractante pour une durée de 3 à 5 ans. Ce contrat expose le diagnostic, les objectifs, le programme local d'actions et précise les engagements de chacun des signataires<sup>33</sup>. L'objectif est, par le biais d'aides financières de l'ANAH ou de collectivités, de permettre aux propriétaires de rénover leurs biens immobiliers. Si les premières OPAH ont vu le jour dans les grandes villes (quartiers Ainay à Lyon ou Krutenau à Strasbourg), elles ont très vite trouvé, dans les villes moyennes, des échelles idéales pour permettre une réhabilitation des cœurs de ville.

<sup>30</sup> Les Secteurs Sauvegardés sont des zones urbaines soumises à des règles particulières en raison de leurs caractères historiques, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles bâtis ou non » (Code de l'urbanisme, art. L. 313-1).

<sup>31</sup> Circulaire du 1 juin 1977 sur l'amélioration de l'habitat.

<sup>32</sup> L'ANAH est un établissement public administratif de l'Etat français qui met en œuvre la politique nationale d'amélioration du parc de logements privés existant.

<sup>33</sup> Décideurs publics, construire votre politique de l'habitat privé, site officiel de l'ANAH.

Ces différentes politiques, inhérentes aux villes, grandes comme moyennes, se sont donc développées au sortir de l'après-guerre. Surtout, au fil des décennies, les réflexions se sont tournées vers des enjeux plus globaux. Le terme de revitalisation est alors apparu. Outre la rénovation ou la réhabilitation qui interviennent à l'échelle d'un immeuble, ou d'un quartier, la revitalisation a pour objectif, d'après la Charte de Lisbonne, de mettre en place des opérations destinées au redémarrage de la vie économique et sociale d'une partie de ville en déclin. Cette notion, proche de celle de la réhabilitation, s'applique à toutes les zones des villes avec ou sans caractères remarquables. Aujourd'hui, cette politique visant à redynamiser toute une ville, est de plus en plus utilisée par les décideurs politiques pour relancer l'économie de villes en difficultés. Elle passe par une intervention sur l'habitat, sur le traitement des espaces publics mais aussi sur l'activité commerciale, tous trois enjeux principaux des villes moyennes.

### **2.2.2. Les contrats villes moyennes**

Si de nombreux outils ont été mis à dispositions des décideurs politiques pour mener de véritables politiques en faveur des villes moyennes aucune réelle politique d'aménagement globale n'a jusqu'alors été pensée à cette échelle. Au contraire dans les années 60, l'échelle privilégiée de l'action est celle des métropoles. Effectivement, dès 1947, à travers son ouvrage « Paris et le désert français », Jean-François Gravier pointait du doigt la macrocéphalie parisienne. Autrement dit, un déséquilibre persistant entre Paris et la province. S'appuyant sur cette idée de macrocéphalie, l'Etat a lancé une politique d'aménagement entre la fin des années 1950 et le début des années 1960, relative à la création des métropoles d'équilibres. Pour atteindre cet objectif, l'Etat s'appuie sur le Ministère de l'Equipement et sur la DATAR créée en 1963. Le but est donc de freiner l'hypertrophie de Paris et de renforcer les métropoles provinciales. Ce grand projet, bénéficiant du contexte favorable de croissance exceptionnelle, abordé auparavant, se déroulera entre 1963 et 1975. Les métropoles seront enrichies de nouvelles activités industrielles et tertiaires et surtout, elles seront dotées de schémas d'aménagement élaborés à l'échelle de leurs aires urbaines (Fabriès-Verfaillie, Jouve, Stragiotti, 1994). Malgré tout, la Métropole perdra un peu de sa superbe et ne réapparaîtra dans le débat public que dans les années 1980 avec les

premières politiques de décentralisation. De plus, pour ne pas reproduire l'hypertrophie parisienne entre les métropoles et les villes moyennes et étant donné que celles-ci étaient une force importante pour la redynamisation du pays d'après-guerre, une réelle politique des villes moyennes a vu le jour au début des années 1970 caractérisée par les contrats villes moyennes. Si par les biais des outils déjà en possession des élus locaux, les villes moyennes se sont développées en termes d'aménagement et ont été des laboratoires d'expérimentations très intéressants, c'est en 1973 que se matérialise réellement une politique privilégiée.

Cette politique contractuelle entre l'Etat et les villes moyennes s'échelonne sur la période 1973-1979. Elle s'intégrera dans le IV Plan (1971-1975). A l'époque, une ville moyenne pouvant prétendre à ce dispositif était une agglomération d'un poids démographique déjà notable dans la population d'une région, exerçant des fonctions diversifiées au bénéfice et au service d'un arrière-pays suffisamment important et dotées d'une qualité urbaine qui lui assure un rayonnement reconnu<sup>34</sup>. En réalité, cela concerne donc les villes de plus de 20 000 à 100 000 habitants soit 160 villes à l'époque, rassemblant 7 millions d'habitants (15% de la population française). Cette politique porte essentiellement sur des opérations d'embellissement et d'aménagement favorisant la qualité du cadre de vie. L'Etat participait à hauteur d'un tiers à la réalisation de projets de développement, de modernisation ou d'embellissement. Après des expérimentations menées à Angoulême et à Rodez, 73 villes participeront à ce dispositif pour une période de trois ans. Le profil de ces villes sera très varié allant de Saint-Omer à Saumur en passant par Tarbes et Annecy.

A partir de 1976, le volet social très marqué de cette politique, sensé éviter les problèmes de ségrégation et d'engorgement que peuvent rencontrer les grandes villes, laissera place à une intervention plus économique. Les opérations d'aménagement passeront au second plan. Le nouvel objectif est celui de la création d'emplois et donc l'installation d'activités industrielles ou tertiaires. Cette politique aura toutefois un réel impact positif sur ces villes puisqu'elle incitera les élus locaux à penser l'aménagement de leur ville dans une stratégie globale. Malgré la fin de la procédure en 1979, une seconde vague de contrat sera lancée dans les années 1990 pour poursuivre le développement de ces villes. Ces contrats prendront également la forme de contrat à une échelle supérieure tels que les Contrats de Plan Etat-Région où les contrats de territoire. A titre

---

<sup>34</sup> Instruction ministérielle envoyée aux préfets par Olivier Guichard, Ministre de l'Equipement et de l'Aménagement du Territoire entre 1972 et 1974.



d'exemple, la Région Occitanie est intervenue pour soutenir le rôle de Rodez, préfecture de l'Aveyron. Un Contrat Régional Unique (CRU) a été signé le 17 décembre 2015 entre la région, le département et la communauté d'agglomération. S'échelonnant sur une période de 3 ans, ce contrat à vocation soutenir le rôle structurant de Rodez en proposant de nombreux financements sur une variété de domaines tels que l'aménagement (en permettant de mener une étude sur la création de parc relais aux portes de l'agglomération) ou le développement économique (en assurant la promotion du territoire par le biais d'une marque « My Rodez»). Grâce à ce type de contrat, l'objectif est, dans des territoires ruraux de conforter les pôles d'attractivités tels que Rodez.

Finalement, de nombreux dispositifs viendront soutenir le développement de ces villes. Cette volonté politique tend à faire des villes moyennes des espaces de régulation pour contenir l'accroissement important de la population, des espaces de diffusions de l'activité industrielle et tertiaire et des espaces relais du développement régional et de soutien aux métropoles<sup>35</sup>. Pour cela, plusieurs auteurs considéreront que l'action publique a transformé la ville moyenne en ville moyens (Michel, 1977) où celle-ci devient un véritable levier d'action. La fin de la politique contractuelle des villes moyennes menée dans les années 1970 interviendra avec le début de la mondialisation. Les Etats, dans une logique internationale, mettent en concurrence leurs plus grandes villes. Les villes moyennes, espaces « anti-héros » tiraillées entre la métropolisation et le monde rural sont, de nouveau, rétrogradées au second plan. Pourtant la nécessité de revitaliser ces villes, véritables poumons régionaux, semble indispensable surtout au regard des multiples difficultés qu'elles peuvent éprouver de nos jours.

---

<sup>35</sup> Rapport de la DATAR en 2005 « Villes moyennes, villes d'intermédiation ».

### 2.2.3. Le délaissement par l'action publique des villes-moyennes

Actuellement, du fait de cette politique de métropolisation et de mise en concurrence des Etats entre eux, beaucoup de villes moyennes sont en difficulté. Selon le journaliste Olivier Razemon, auteur notamment de l'ouvrage « Comment la France a tué ses villes », le principal problème que rencontrent les villes moyennes est lié à la trop forte urbanisation du pays. Dans une interview accordée au site causeur.fr le 17 mars 2017, Olivier Razemon décrit l'urbanisation actuelle, pensée à travers le prisme de la voiture individuelle. Pour lui, la politique menée en faveur du tout automobile, conduit à un étalement urbain et à un déplacement des populations vers les périphéries. Les centres-villes des villes moyennes, n'ayant pas l'aura et le pouvoir des grandes villes, sont désertés. Si quelques-unes peuvent échapper à cette tendance, celle-ci reste très fréquente pour une grande partie des villes moyennes. Outre la voiture individuelle, le développement des moyens de transports, quels qu'ils soient, conduit lui aussi, inéluctablement, à faire perdre aux villes moyennes les monopoles administratifs et économiques qu'elles pouvaient avoir. Les populations, n'ont plus l'absolue nécessité de vivre dans les centres-villes et donc à proximité des sources d'emplois. De plus, ces centres-villes sont souvent inadaptés aux exigences des populations, en particulier en termes de stationnement. C'est là qu'intervient le paradoxe dans la volonté des élus locaux à mener à bien des politiques respectueuses de l'environnement en tentant, par le biais de piétonisation de quartier de centre-ville par exemple, d'exclure la voiture de la ville tout en essayant de repeupler ces centres.

L'économie est aussi un facteur expliquant les difficultés rencontrées par les villes moyennes. Effectivement, depuis les années 1960, l'industrie a perdu de sa superbe. De nombreux complexes industriels, notamment dans le Nord et l'Est de la France ont fermé et les villes moyennes ont dû conjuguer avec cette crise économique. Dès lors, les populations ont déserté ces villes à la recherche d'un emploi ailleurs dans l'hexagone. Les populations restantes se sont, elles, appauvries. Les centres-villes des villes moyennes sont donc également devenus des endroits délaissés, à la population davantage en difficulté qu'auparavant. En 2006, si la proportion d'ouvriers et d'employés est supérieure à celle relevée en France (53%), celle des cadres et professions intermédiaires est dorénavant inférieure à la moyenne nationale (39%), ce qui n'était pas le cas 40 ans auparavant (Léger, 2011). En plus de s'appauvrir, ces villes ont également dû faire

face à un vieillissement de leur population, les jeunes générations préférant s'exiler. Comme le démontre Jean-François Léger, en 2006, seules les villes de plus de 200 000 habitants ont une proportion de personnes de plus de 50 ans nettement inférieure à la moyenne nationale alors qu'en 1968, c'était le cas de toutes les villes de plus de 20 000 habitants. Ce vieillissement s'explique en partie par le manque de formations et d'universités dans les villes moyennes. Au contraire dans les années 2000, l'Etat a davantage axé sa politique éducative sur les métropoles. Les appels à coopération métropolitaine et autres pôles de compétitivité se sont multipliés en faveur des grandes villes et métropoles.

Symbole le plus impressionnant des difficultés éprouvées par les villes moyennes, le syndrome des vitrines vides, développé par Olivier Razemon, démontre que la vacance commerciale est très présente dans ce type de ville. Le déplacement des activités et la création de vastes centres commerciaux en périphérie ont contribué à une augmentation de la vacance dans de nombreuses villes (cf : Figure 7). En 2016, un rapport de la Fédération du Commerce Spécialisé Procos, démontre qu'en 15 ans, le taux de vacance des commerces de 200 villes de plus de 50 000 habitants a augmenté de près de 4%. Puis évidemment, au vu des cartes illustrant ce rapport et classant les centres-villes par catégories de « extrêmement désertifiées » à « centres-villes qui se maintiennent », les villes concernées ne sont pas les grandes villes comme Lyon ou Marseille. Ce sont donc essentiellement des villes moyennes. Sur les 200 centres-villes étudiés, 27 sont décrits comme « extrêmement désertifiés ». Ces villes sont notamment caractérisées par un taux de vacance supérieure à 20% comme à Forbach ou Antony.



Figure 7 : Vacance commerciale à Quimper  
Source : Côté Quimper

#### 2.2.4. Les nouveaux défis des villes moyennes

Face à ce délaissement des politiques publiques et à l'actuelle crise des centres soulevée par Levy, de nouveaux défis se dressent face aux villes moyennes. L'Etat et les régions ne sont pas les seuls décideurs et tous les acteurs ont un rôle à jouer. En effet, derrière cette crise actuelle, les enjeux qu'ils soient relatifs à la restauration et l'entretien de l'habitat, au développement de l'activité commerciale ou au renforcement de l'accessibilité du centre-ville interpellent des acteurs privés ou publics tels que les bailleurs privés ou publics, les intercommunalités ou syndicats en charge des transports, les chambres consulaires, mais aussi les banques, les entreprises et les habitants eux-mêmes. Il ne s'agit plus de procéder à, comme ce fut le cas auparavant, des politiques de « dedans » (embellissements...) mais à des politiques de « dehors » pour intégrer ces villes, lieux de centralités, à des espaces plus vastes.

Ces politiques doivent permettre une évolution de l'offre résidentielle. L'offre en logement fait souvent défaut dans ces villes et l'attractivité de ces villes doit passer par une attention apportée aux copropriétés fragiles et aux propriétaires occupants parfois dans l'incapacité d'entretenir leurs biens. Dans le cas de l'habitat, la recherche d'investisseurs privés et des bailleurs sociaux est indispensable. Mais afin qu'ils aient les possibilités de développer des opérations souvent très coûteuses, les banques ont également leur rôle à jouer. L'aspect financier étant indispensable, c'est en cela que la Caisse des Dépôts, institution financière publique s'est engagée, par le biais d'un nouvel dispositif « Centres-villes de demain » de soutenir financièrement les intercommunalités des villes moyennes fragilisées pour contribuer à mener des politiques de développement en particulier sur l'habitat. Surtout, l'offre en logement doit être innovante et ouverte à différents types de clientèles car les villes moyennes sont aujourd'hui trop marquées par un vieillissement et un appauvrissement de leurs populations.

En termes de développement commercial, là encore, la complexité fait que de nombreux acteurs doivent être associés. Face aux déplacements des commerces de centres-villes vers les périphéries, la vacance commerciale touche de nombreuses villes moyennes. Les commerçants attirés par les avantages financiers et fonctionnels d'installations en périphéries ont besoin d'être accompagnés techniquement et financièrement pour réinvestir les centres-villes. Des

interventions sur les prix des loyers et sur une bonne diversité et complémentarité de l'offre commerciale en centre-ville mais aussi avec le reste de l'agglomération doit être pensé. Bien sûr, l'offre commerciale, ne pourra être développée que si les populations des alentours et les visiteurs viennent en centre-ville. Là interviendra le rôle de la communication, de la culture et du développement touristique représentés par les départements, les municipalités mais aussi les acteurs économiques comme les CCI ou les fédérations des commerçants.

Enfin, le dernier grand défi faisant face aux villes moyennes est celui de l'accessibilité. Si la volonté d'attirer les populations et les visiteurs pour relancer l'offre résidentielle et l'activité économique est indispensable elle ne peut pas être pensée autrement qu'en relation avec les acteurs qui gèrent la mise en accessibilité de ces villes. L'Etat et la région ont évidemment un rôle crucial à jouer dans l'intégration de la ville à des dynamiques de mobilités nationales et régionales comme cela a contribué au développement de Valenciennes lors de la création de l'autoroute A2. Mais au cœur même des villes, les syndicats et intercommunalités responsables de l'offre en transport, ainsi que les entreprises privées potentiellement choisies pour l'assurer sont eux les premiers décideurs. Or, les villes moyennes souffrent d'un manque de stationnement criant rendant compliqué les flux potentiels.

A travers cette première grande partie, la ville moyenne est ressortie comme un objet d'étude complexe. Ville aux définitions plurielles, la ville moyenne a souvent été rétrogradée à un rôle secondaire dans la structuration traditionnellement bipolaire du territoire, tiraillé entre urbain et rural. Pourtant la ville moyenne a aussi endossé le rôle de relais primordial durant la phase d'urbanisation de l'après-guerre. Mais les tendances actuelles, étalement urbain, renforcement des métropoles... fragilisent les villes moyennes. Malgré tout, depuis quelques années, de nombreux élus locaux ont lancé des vastes politiques de réhabilitation des centres villes des villes moyennes. Ces interventions s'accompagnent aussi de politiques contractuelles, évoquées plus haut, avec l'Etat mais aussi les régions, départements et même l'Europe. Dans une époque où l'intercommunalité prend de plus en plus d'importance, la ville moyenne, parfois cœur d'agglomération, se doit donc de rayonner et d'exister face aux métropoles toutes puissantes. Des projets de revitalisation sont donc menés aux quatre coins de l'hexagone. C'est le cas par exemple à Pau, ville moyenne du Sud-Ouest de la France où ce projet a été lancé en 2010.

## LA REHABILITATION DU CENTRE-VILLE DE PAU

### 1. Une ville symptomatique des difficultés des villes moyennes

#### 1.1. Une ville au cadre de vie attractif

La ville de Pau est située dans le Sud-Ouest, en Nouvelle Aquitaine. Préfecture du département des Pyrénées-Atlantiques, Pau est une ville s'étendant sur 31,5 km<sup>2</sup> et dont la population est estimée à 77 489 habitants<sup>36</sup>, soit une densité de 2 459 habitants/km<sup>2</sup>. Pau est le deuxième pôle principal de la Nouvelle-Aquitaine après Bordeaux et Poitiers et reste, derrière Bordeaux et Toulouse, le troisième pôle économique du Grand Sud-Ouest. Administrativement, Pau est le cœur d'agglomération de la nouvelle Communauté d'Agglomération Pau Béarn Pyrénées forte de 31 communes dont la population représente 152 463 habitants (cf : Figure 8).

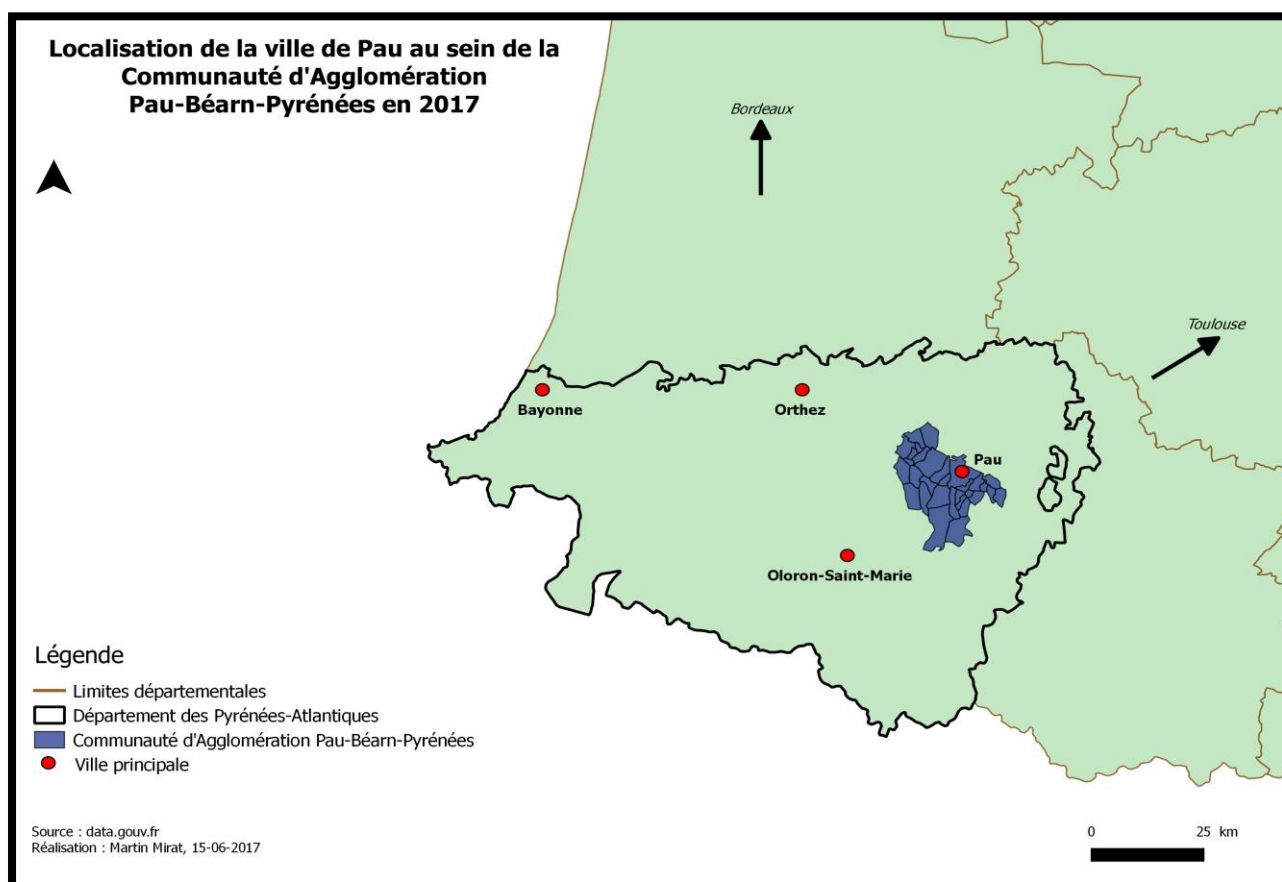


Figure 8 : Localisation de la ville de Pau  
Source : data.gouv.fr

<sup>36</sup> INSEE 2014

S'appuyant sur des laboratoires réputés (IPREM, CNRS...) et sur plusieurs entreprises leaders (Total, SAFRAN, Euralis...) dans leurs domaines, situés dans la commune ou les communes avoisinantes, Pau jouït d'une localisation idéale entre l'Océan Atlantique et les montagnes pyrénéennes situés à une heure de route. L'autoroute A64, desservant la ville, permet également de relier Bordeaux et Toulouse en moins de deux heures. Enfin, la gare et l'aéroport drainent chaque année plusieurs centaines de milliers de passagers.

Reconnu pour son climat doux, la ville a accueilli de nombreux anglais et américains durant la fin du XIXème siècle. Cette aristocratie contribua à la renommée de Pau rebaptisée « ville anglaise ». A cette époque, de nombreuses villas furent construites et de multiples parcs et jardins furent aménagés. Pau est aujourd'hui la ville comptant près de 650 hectares, recouvrant 20,6 % de la superficie de la ville et possède l'un des meilleurs ratios, en France, d'espaces verts par habitant, soit 81m<sup>2</sup> par palois. Riche de son patrimoine vert, la ville possède également une histoire remarquable. Berceau d'Henri IV, son château est classé monument historique. Son centre ancien, datant du Moyen-âge recèle également de nombreux autres monuments historiques. Grâce à son passé la ville a même obtenu le label Ville d'Art et d'Histoire le 18 novembre 2011 rejoignant ainsi le réseau français constitué de près de 170 villes.

### **1.2. Un centre-ville en déclin**

#### **1.2.1. Une démographie en berne**

Pau, a connu la même destinée que de nombreuses autres villes moyennes. Au sortir de la Seconde Guerre Mondiale, la ville, relativement épargnée, a connu une forte croissance démographique. La population paloise, de près de 46 158 habitants en 1946 a littéralement explosée entre 1962 et 1968 passant de 59 937 habitants à 74 005 habitants. Cette augmentation soudaine, permise par le fort mouvement naturel de cette époque, l'a également été grâce à l'arrivée de nombreux immigrés marocains, portugais et espagnols. A l'heure actuelle, Pau concentre respectivement 1% et 0,8% des populations immigrées espagnole et portugaise en France. Toutefois, cet accroissement de la population a connu un ralentissement à partir de la fin

des années 1990. Entre 1990 et 1999 la population a chuté de 82 157 habitants à 78 732 habitants. En 2014 elle atteint son niveau le plus bas depuis 30 ans avec 77 489 habitants. Cette baisse de la population peut trouver son explication dans l'analyse du taux d'accroissement naturel communal. Les taux de naissances et de décès domiciliés n'ont cessé de se rapprocher ces dernières années. Alors qu'en 2009, on comptait 735 décès domiciliés contre 913 naissances, en 2015, on comptait 812 décès contre 888 naissances. Cette diminution de la population reste également, extrêmement liée au solde migratoire. D'après une étude menée par l'Agence d'Urbanisme Atlantique et Pyrénées (AUDAP), Pau, comme les autres villes principales du Béarn perdent en population au profit des périphéries et surtout des communes de plaines éloignées de 10 à 20km. Ainsi entre 2008 et 2013, Pau a perdu 7,6% de ces habitants, alors que des communes périphériques comme Sauvagnon (+6%) et Serres-Castet (+12%) ont connu un accroissement de leur population considérable.

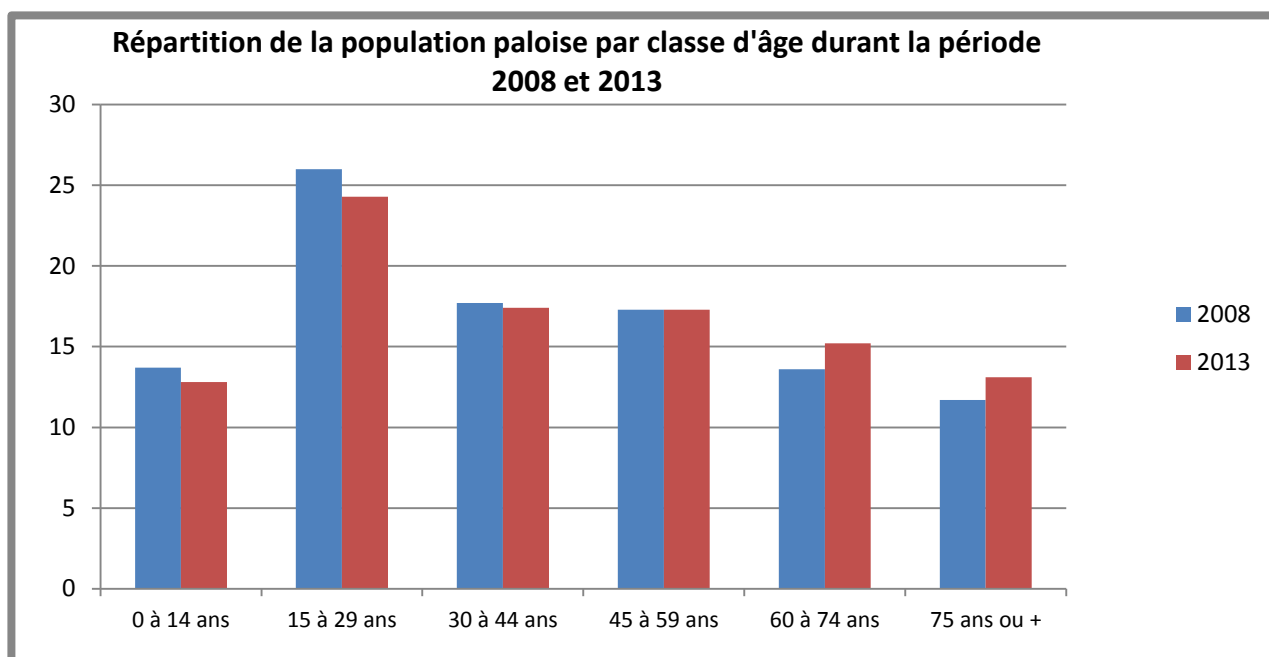


Figure 9 : Répartition de la population à Pau sur la période 2008-2013  
Source : INSEE

Comme le montre la figure 9, cette population a tendance à vieillir. Ce phénomène, que l'on retrouve dans plusieurs villes moyennes se traduit, à Pau, par une augmentation des classes d'âges de plus de 60 ans au détriment des moins de 29 ans. Enfin, un des problèmes principaux de Pau est aussi sa difficulté à capter des familles. En effet, 62% des ménages du centre-ville ne sont composé que d'une seule personne.



### 1.2.2. Des difficultés économiques notables

Pau et son agglomération forment un territoire spécialisé dans la technologie de pointe, le pétrole et l'aéronautique. Ces domaines embauchent une partie significative de la population active du territoire. Celui-ci est également connu pour ses activités maraîchères et agricoles développées dans les plaines rurales aux entrées de la ville. Néanmoins, comme ailleurs en France, la crise de 2008 a entraîné une hausse du chômage. On constate une hausse de la part de chômeurs, au sens du recensement, des 15-64 ans entre 2008-2013. A titre de comparaison, en 2008 le taux de chômage s'élevait à 13,8% à Pau contre 15,2% à Bayonne, autre ville moyenne des Pyrénées-Atlantiques, alors qu'il était en 2013 de 17% à Pau et de 14,7% à Bayonne 5 ans plus tard. Malgré tout, Pau, à l'image du département des Pyrénées-Atlantiques, connaît un taux de chômage inférieur à la moyenne nationale. Cependant, la population paloise reste fragile. En 2010, que près de 2 273 habitants du centre-ville seraient allocataires à la Caisse d'Allocations Familiales (CAF). Cela représente près de 10% de la population totale du centre-ville (21 442 habitants).

En termes d'activités commerciales, là encore des difficultés se font ressentir. Les études menées par la Ville ont démontré qu'en 2010, Pau se trouvait au cœur d'une zone de chalandise de plus de 273 000 individus, allant de Laruns à Orthez en passant par Tarbes, Oloron-Sainte-Marie et Lembeye). Pourtant, Pau et en particulier son centre-ville, subissent de plein fouet la concurrence de la périphérie. Avec un commerce essentiellement spécialisé dans l'équipement à la personne (32% de l'offre totale), l'offre commerciale de la périphérie contribue à affaiblir l'activité commerciale du centre-ville. D'ailleurs, la vacance commerciale du centre-ville palois traduit cette tendance puisqu'elle atteint, en 2001 déjà, un taux de 8,5%<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Rapport de présentation du Plan Local d'Urbanisme de Pau en mars 2006

### **1.2.3. Un parc immobilier dégradé**

Enfin, le parc immobilier palois est également en difficulté et souffre de vacance. D'après les études menées en 1999, le parc résidentiel du centre-ville comptait 17 342 logements. La vacance résidentielle s'élevait à 18% soit 3 121 logements contre seulement 13% pour l'ensemble de la ville. Cette vacance, s'expliquait en partie par la présence de nombreux logements indécents ou insalubres et par le déplacement des populations en périphérie. Pau et de son agglomération, le territoire comptabilisent le plus grand nombre de logements vacants par rapport à l'ensemble des autres intercommunalités du Grand Pau<sup>38</sup> (5 289 logements vacants soit près de 70% des logements vacants du Grand Pau). De plus, lorsque l'on s'intéresse à l'offre résidentielle du centre-ville on constate que celle-ci est peu diversifiée. En effet deux tiers des résidences principales sont des locations et les locataires habitent à 90% dans le parc privé et à 10% dans le parc HLM. Surtout, le parc immobilier est ancien (46% des résidences ont été construites avant 1968) et assez standardisé (les petits logements T1 et T2 représentent 43% de l'offre).

## **1.3. Le projet de revitalisation du centre-ville**

### **1.3.1. Le traité de concession**

Face à ces problèmes et en parallèle des opérations d'aménagement qui ont pu voir le jour ces dernières décennies la Ville de Pau a décidé mener une politique de revitalisation de son centre-ville, cœur d'agglomération. Ce projet est établi dès 2004 lors du premier Programme Local de l'Habitat. L'ambition de ce projet de revitalisation est triple :

- Réactiver et diversifier le marché du logement par la réhabilitation du parc de logements inconfortables ou obsolètes, par des constructions neuves et par la remise sur le marché de locaux vacants réhabilités,

---

<sup>38</sup> L'association du Pays du Grand Pau a été remplacée en 2008 par le Syndicat du Grand Pau. Son périmètre s'étend sur 145 communes de l'aire urbaine paloise.

- Revitaliser le commerce et l'artisanat, avec notamment le renforcement et l'adaptation de l'offre immobilière dans ce domaine,
- Répondre à la demande des habitants pour un cadre de vie de qualité, durable et attractif grâce à la création d'équipements de proximité, l'aménagement d'espaces publics et la mise en valeur du patrimoine.

Une délibération a été prise par la municipalité en 2008 et un Traité de Concession d'Aménagement (TCA) a officiellement été validé le 28 janvier 2010 par délibération du conseil municipal. Le traité de concession est un contrat pour lequel la personne publique concernée, ici la municipalité de Pau, à l'initiative du projet de revitalisation, délègue la réalisation du programme à un aménageur privé ou public<sup>39</sup>. Le concessionnaire retenu, assure la fonction de maître d'ouvrage pour la réalisation de travaux ou d'équipements nécessaires au bon déroulé de l'opération et doit aussi s'occuper de la réalisation de toutes les missions indispensables à leur exécution. Le traité définit précisément les conditions de l'opération. Par exemple, les frais d'exploitation, l'entretien et l'investissement seront à la charge du concessionnaire. Celui-ci sera rémunéré par les fruits de l'exploitation et éventuellement par une participation de la collectivité. Tous les ans, le concessionnaire devra présenter un Compte Rendu Annuel à la Collectivité (CRAC) au concessionnaire qui l'approuvera par délibération. La municipalité aurait pu faire le choix de mener elle-même cette opération. Néanmoins la globalité du projet, aussi bien sur les compétences nécessaires que sur la mobilisation des acteurs à réaliser, a incité la municipalité à déléguer cette opération à un aménageur possédant une équipe exclusivement dédiée à cette tâche. D'un point de vue financier, là aussi, la réalisation du projet par la municipalité en régie directe l'aurait contrainte à présenter un budget équilibré. Cependant dans le cadre de la concession, la collectivité ne fait apparaître que les subventions destinées exclusivement au concessionnaire. Ainsi, comme fixé dans le traité de concession, ces subventions s'échelleront sur les 5 premières années de la manière suivante pour un montant total de 4 800 000€ : 1 000 000 € en 2010, 1 100 000 € en 2011, 1 000 000 € en 2012, 700 000 € en 2013, 600 000 € en 2014, 400 000 € en 2015. Durant l'opération, le concessionnaire pratiquera la péréquation des charges. Autrement dit, les déficits d'une opération pourront être compensés par les excédents d'une

---

<sup>39</sup> Article L300-1 du code de l'urbanisme.

autre. La durée du contrat était initialement prévue pour 10 ans (2010-2020). Néanmoins, le 11 mai 2015, une nouvelle délibération prolongea l'opération jusqu'en 2022 par le biais de l'avenant<sup>40</sup> numéro 4. La raison de ce prolongement, réside dans la volonté de la municipalité de poursuivre les efforts entrepris sur l'ensemble des volets d'intervention de la SIAB.

---

<sup>40</sup> Un avenant est une convention écrite qui est l'accessoire du contrat principal dont l'effet est de modifier les conditions ou les modalités des engagements figurant sur la convention initiale.

### 1.3.2. Le périmètre de l'opération

Le périmètre du projet, défini dans le traité de concession, est celui de l'hypercentre paloïs. Il s'étend sur une superficie de près de 127 hectares du quartier du Foirail au Nord, à celui du XIV Juillet au Sud. Le cœur ancien de l'hypercentre est la zone prioritaire d'intervention. Matérialisée en orange sur la carte (cf : Figure 10), cette zone prioritaire représentait, à l'origine, 56 hectares correspondant aux limites de l'OPAH-RU lancée en 2010. En 2015, une seconde OPAH-RU, définie par l'avenant 4, est venu modifier ce périmètre en élargissant cette zone prioritaire à 87 hectares, lui permettant de déborder à l'Est, en rive gauche du Gave de Pau, sur le quartier du XIV juillet.

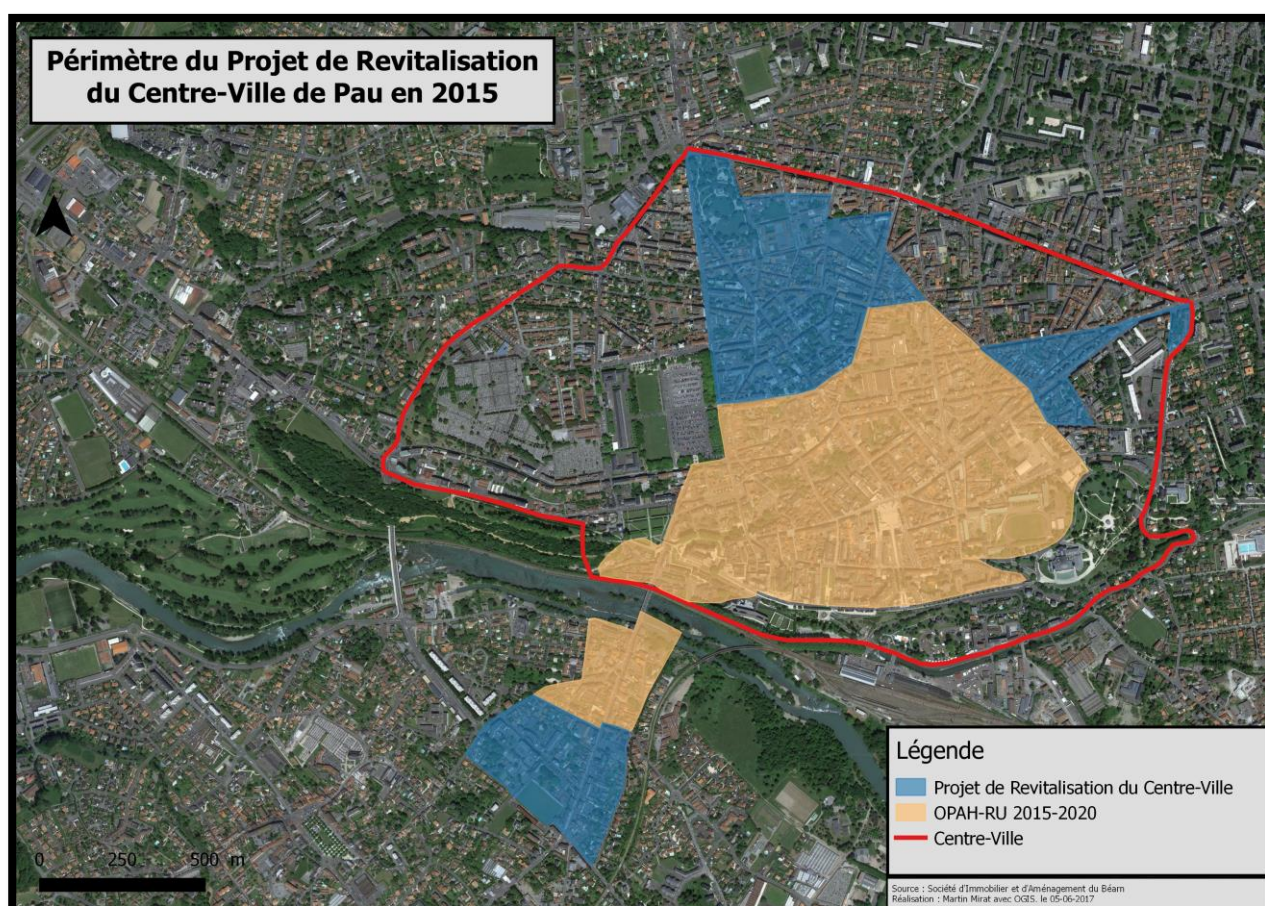


Figure 10 : Le projet de revitalisation du centre-ville paloïs  
Source : Société Immobilière et d'Aménagement du Béarn

### 1.3.3. Un contexte favorable

Ce traité de concession, et à plus grande échelle cette volonté de revitaliser le centre-ville, s'inscrivent dans une politique entamée depuis quelques années. En effet, dès 2003, la municipalité paloise, sous l'autorité de son maire André Labarrère décide la piétonisation de près de 40 000m<sup>2</sup> de rues en centre-ville ainsi que la rénovation de la Place Clémenceau (cf : Figure 11) et la création d'un vaste parking souterrain de 400 places. Ces dispositions font écho au lancement en 1998 de la première OPAH paloise ne portant plus seulement sur un quartier mais au contraire sur l'ensemble des quartiers du centre ancien. Cet outil sera renouvelé et complété en 2002 par une première opération façade



Figure 11 : Aménagement de la Place Clémenceau en 2004  
Source : INRAP

permettant l'octroi de subventions municipales aux propriétaires désireux de réaliser des travaux de traitements de façades. Enfin, ce traité s'inscrit aussi à travers des documents élaborés à l'échelle de l'agglomération toute entière. Parmi ceux-ci il faut citer le dispositif « Plaisir d'Habitat » élaboré pour les 14 communes formant l'ancienne Communauté d'Agglomération Pau-Pyrénées. Ce dispositif, Programme d'Intérêt Général (PIG)<sup>41</sup>, engagé en 2007, a pour objectif premier de lutter contre la précarité énergétique des logements en incitant la réalisation de travaux d'amélioration thermique et acoustique. En, 2007, à la vue des problèmes récurrents d'habitats indignes et insalubres dans le centre ancien, un volet « lutte contre l'indécence et l'insalubrité » dénommé « Douceur d'Habiter » a été ajouté au PIG. Surtout, le projet de revitalisation du centre-ville s'inscrit dans la démarche de réalisation d'un Agenda 21<sup>42</sup> communautaire lancé en 2009 et adopté le 30 juin 2011. Le projet doit correspondre aux objectifs de l'Agenda 21 notamment à travers le volet « Créer les conditions d'un mieux-vivre ensemble ».

<sup>41</sup> Un Programme d'Intérêt Général constitue depuis les lois de décentralisation de 1983 un outil dont dispose l'Etat pour garantir la réalisation de projets présentant une utilité publique. Dès lors, le projet qualifié de PIG induit une adaptation des documents d'urbanisme nécessaires à sa mise en œuvre.

<sup>42</sup> L'Agenda 21 est né d'une recommandation de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement qui s'est tenue à Rio de Janeiro en 1992. Il peut être porté à n'importe quelle échelle (Commune, Communauté de Communes, Communauté d'Agglomération, Département, Région...).

De plus la temporalité de l'opération coïncide avec la réalisation de grands aménagements d'espaces publics sur la commune et menés directement par la Ville. Parmi ceux-ci, l'aménagement de la Place Verdun, autrefois seulement réservée au stationnement a été finalisé en juin 2017. C'est également le cas du projet d'aménagement de la Rive Gauche du Gave en vue de la tenue, en septembre prochain, des Championnats du Monde de Canoë-Kayak et de la rénovation du stade de rugby du Hameau dont l'inauguration est prévue pour décembre. On relève aussi la mise en service d'une ligne de Bus à Haut Niveau de Service, la création d'un pôle des arts et surtout, la réhabilitation des Halles<sup>43</sup> livrées d'ici 2019 (cf : *Figure 12*) le tout s'inscrivant dans ce projet de revitalisation du cœur de ville.



*Figure 12 : Les futures Halles de Pau  
Source : La République des Pyrénées, 18 juillet 2015*

### 1.3.4. Le concessionnaire

Pour mener à bien cette opération, la Ville de Pau a lancé un appel d'offre permettant de choisir le concessionnaire. C'est la Société Immobilière et d'Aménagement du Béarn qui a été choisie. Créée spécialement pour cette opération, la SIAB, société spécialisée dans le montage de projets immobiliers complexes, émane d'une mise en commun des moyens techniques et humains<sup>44</sup> de deux Sociétés d'Economie Mixte (SEM) : La Société d'Aménagement des Pays de l'Adour (SEPA) et la Béarnaise Habitat.

La SEPA, créée en 2017, a pour vocation la maîtrise d'ouvrage de projets d'aménagement du territoire. Elle a pour missions d'accompagner les donneurs d'ordre de la phase de montage et de financement des projets jusqu'à la livraison des ouvrages réalisés. Ses actions se déclinent à travers

<sup>43</sup> Le projet conçu par le cabinet Ameller, Dubois et associés a été retenu au World Architecture News Awards décernés par l'Académie mondiale de l'architecture.

<sup>44</sup> La SIAB est secondée par les services gestion locative, relogement et communication de la Béarnaise Habitat, des chargés d'opérations construction et le service juridique et financier de la SEPA

quatre volets principaux : l'aménagement, la construction, le renouvellement urbain et l'environnement. La Béarnaise Habitat, quant à elle, est un bailleur social. Cette SEM, dont la Ville de Pau est actionnaire à 58% a pour missions la construction, l'acquisition, l'amélioration, l'attribution, la gestion et la cession de logements locatifs à loyers plafonnés.

La SIAB, société par actions simplifiées au capital de 100 000€ est donc une filiale de ces deux sociétés, chacune actionnaire à part égale (500 actions chacune soit 50 000€). Les deux directeurs de la SEPA et de la Béarnaise Habitat se partagent successivement le rôle de Directeur Général et celui de Président de la SIAB. La SIAB est constituée d'une équipe de 4 personnes : une chef de projets, une architecte chargée d'opérations patrimoine, une chargée d'opérations et une assistance. La SIAB, en plus de travailler en coordination avec plusieurs services de la Ville (Habitat, Hygiène, Eclairage...) a un partenaire chargé de l'animation de l'OPAH-RU. Ce partenaire est le cabinet Urbanis, société de conseil qui élabore et anime, principalement pour les collectivités territoriales, les opérations de réhabilitation de l'habitat privé ancien et des copropriétés récentes, les politiques locales de l'habitat et les opérations d'aménagement d'îlots anciens<sup>45</sup>.

### 1.3.5. Le déroulé du stage

Le stage d'une durée de 6 mois entre le 1 février et le 31 juillet 2017 s'est déroulé au sein de la SIAB. Il coïncidait avec une période charnière pour la SIAB. Cette période, marquée par l'élection d'un nouveau Président de la République et la nomination au poste de Ministre de François Bayrou, également Maire de Pau, entraîna un léger flou autour de la nouvelle gestion de la municipalité<sup>46</sup>. Surtout cette période était marquée par l'inauguration, le 30 juin, du nouveau quartier du Hédas, espace public aménagé et dont la maîtrise d'ouvrage a été confiée à la SIAB. Cette période était également liée auxancements de plusieurs grands projets comme celui de la restructuration d'un îlot situé en cœur de ville. Directement intégré à l'équipe, les tâches qui m'ont été confiées étaient extrêmement variées allant de la rédaction de comptes rendus, au suivi de chantier du Hédas en passant par la rédaction du CRAC. Egalement, il a été question de participer

<sup>45</sup> Urbanis, agir pour un habitat digne et durable : <http://urbanis.fr/lentreprise>

<sup>46</sup> François Bayrou a finalement annoncé sa démission du Ministère de la Justice le 21 juin 2017.



à la mise à jour de la plaquette commerciale (brochure servant à attirer de potentiels commerçants à s'installer en centre-ville), du traitement de Déclarations d'Intention d'Aliéner (DIA) ou d'analyses d'offres dans le cadre de la consultation d'architectes. Finalement, la variété de ces tâches m'ont permis d'avoir un aperçu de l'ensemble des volets sur lesquels se déploie l'action de la SIAB (habitat, commerce...).

## **2. L'articulation du projet de revitalisation**

La question de l'habitat est le volet principal d'action de la SIAB. Cet aspect se décline de deux manières. Un volet habitat incitatif, dont l'outil utilisé est l'OPAH-RU et un volet foncier et coercitif avec le lancement de plusieurs Déclarations d'Utilités Publiques. Néanmoins ces missions portent également sur les volets urbain et commercial.

### **2.1. La mission de veille foncière**

#### **2.1.1. Déclarations d'Intentions d'Aliéner et Droit de Préemption Urbain**

Depuis 1987, la Ville de Pau est titulaire d'un Droit de Préemption Urbain (DPU) simple, applicable sur l'ensemble des zones urbaines et d'urbanisations futures délimitées à travers le Plan Local d'Urbanisme (PLU). Ce droit permet à la commune d'acquérir, en priorité, des biens mis à la vente dans ces zones. Certains biens, comme des successions ou des immeubles faisant l'objet d'un contrat de vente d'immeubles à construire, sont exclus du DPU simple. Toutefois, par délibération n°21 du 28 juin 2012, la commune a institué un DPU renforcé sur l'ensemble du périmètre du projet de revitalisation du centre-ville. Ce droit renforcé exclue de fait, les exceptions du DPU simple. Surtout, le code de l'urbanisme, à travers l'article R-213-2, indique que le DPU peut être délégué à un concessionnaire s'il existe une clause particulière signifiée dans le traité de concession. L'article 7 du projet de revitalisation du centre-ville de Pau prévoyant cette opportunité, la Ville a délégué le DPU à la SIAB.

Grâce à ce droit, toute vente située dans ce périmètre est soumise à validation par la SIAB. Dans les faits, dès lors que le processus de vente est enclenché<sup>47</sup>, le notaire responsable de la vente, envoie une Déclaration d'Intention d'Aliéner (DIA) renseignant les différents éléments indispensables à celle-ci (type de bien, localisation, surface, prix...) au service foncier de la commune. Après examen par ce service, la DIA est transmise, dans un délai de 5 jours, à la SIAB. A partir de la date de réception, la SIAB a deux mois pour se prononcer sur l'application ou non du

---

<sup>47</sup> Lorsqu'une promesse de vente (sous seing privé) est signée.

DPU. Dans la grande majorité des cas, la SIAB n'applique pas ce droit. Toutefois, lorsque des biens présentent des surfaces trop petites, sont trop dégradés ou sont situés à des emplacements stratégiques empêchant la réalisation de projets d'aménagement, la SIAB peut exercer ce droit. Entre 2010 et 2016, seules 23 préemptions ont été effectuées sans avoir recours à l'expropriation<sup>48</sup>

Par la réception des DIA, la SIAB possède une bonne visibilité des ventes du centre-ville. Du coup, une analyse poussée est constamment réalisée, notamment dans le cadre de la rédaction du CRAC. Entre 2010 et 2016 près de 3 299 DIA ont été examinées par la SIAB. Ce chiffre, en constante augmentation, est passé de 195 DIA en 2010 à 694 en 2016 (soit plus du triple). Ces chiffres, traduisant un certain dynamisme du marché de l'immobilier, palois sont bien entendus à mettre en relation avec d'autres critères tels que la surface et les prix. Justement, les DIA permettent de s'intéresser, davantage, aux ventes d'immeubles. A ce niveau, l'analyse des DIA a permis de démontrer une baisse certaine du prix de vente des immeubles (*cf* : Figure 13).

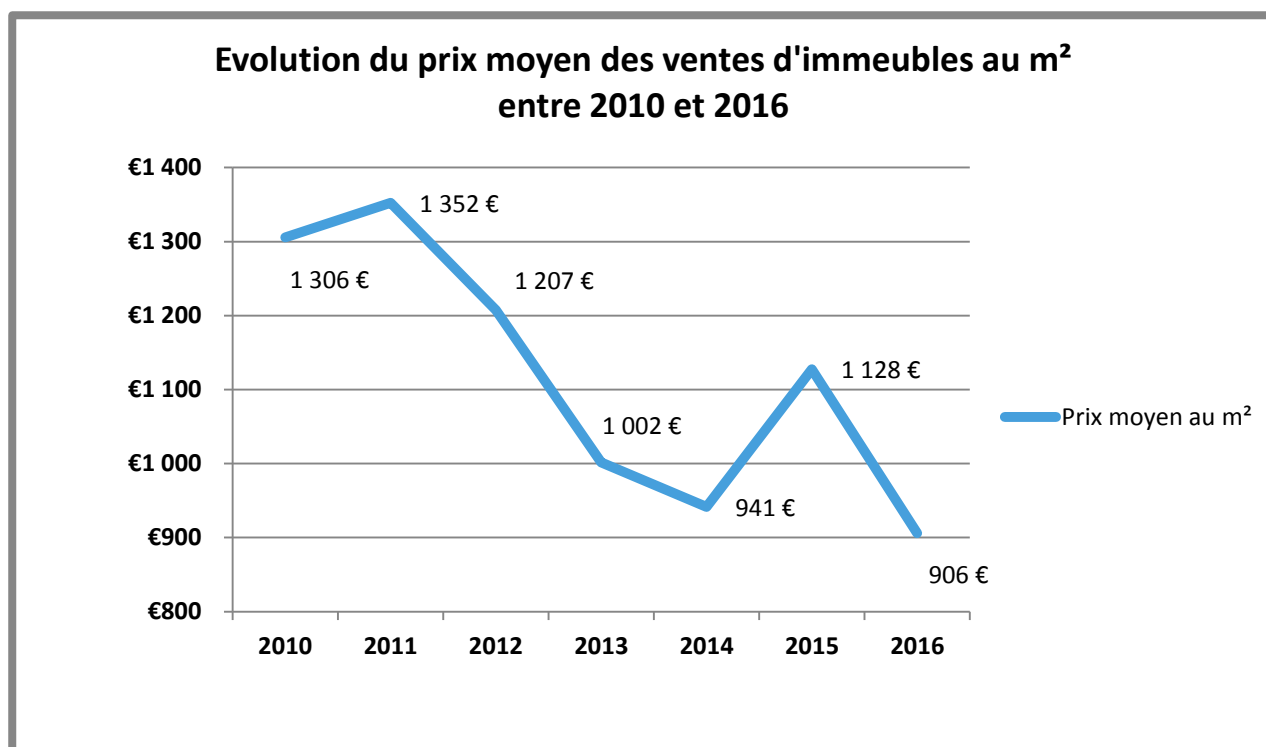


Figure 13 : Coût moyen au m<sup>2</sup> des ventes d'immeubles entre 2010 et 2016

Source : Société Immobilière et d'Aménagement du Béarn

<sup>48</sup> Lors d'une préemption la SIAB peut proposer un prix égal ou inférieur à celui demandé par le vendeur. Dans ce cas la vente a obligatoirement lieu. Dans l'autre cas, le vendeur peut accepter à l'amiable les nouvelles conditions fixées avec la SIAB, retirer son bien de la vente sans intervention possible de la SIAB, aller jusqu'à l'expropriation où un juge du tribunal de grande instance fixera le prix de la vente.

Ces prix, comme ceux concernant les ventes d'appartements, en baisse, sont explicables par la volonté des acquéreurs de mieux maîtriser leur budget mais surtout ils démontrent que les biens acquis sont essentiellement des biens dégradés et vétustes, nuisant à la qualité de l'offre en logements. Néanmoins, leur réhabilitation, contribue à remettre sur le marché des logements plus qualitatifs.

### 2.1.2. L'accompagnement aux porteurs de projets

Le traité de concession a fixé des chiffres très clairs. La SIAB a un rôle d'accompagnement aux porteurs de projets qui, depuis l'avenant 4, doivent permettre la réhabilitation de 650 logements. Pour se faire, la SIAB accompagne essentiellement des particuliers, des marchands de biens ou des investisseurs dans la rénovation d'appartement mais surtout d'immeubles entiers. Lorsqu'une DIA concernant un immeuble est communiquée à la SIAB, celle-ci envoie systématiquement un courrier de demande de visite au vendeur et un courrier de demande de prise de rendez-vous à l'acquéreur. L'objectif est de pouvoir, à travers la visite, prendre connaissance des qualités du bien et de ses éventuels désordres structurels et, à travers le rendez-vous, de pouvoir aiguiller le porteur de projet vers les différents dispositifs fiscaux et subventions qu'il pourrait solliciter. Cette rencontre est également l'occasion d'informer le porteur de projet sur les différentes exigences réglementaires en matière d'habitat et de réhabilitation qu'il devrait respecter dans le cadre de la réhabilitation du bien. Si besoin, le lien avec différents services techniques de la ville est assuré. Depuis le début de l'opération et jusqu'en 2016, cet accompagnement s'est traduit par la visite de 169 immeubles. Parmi ces biens, 73% nécessitent des travaux de réhabilitation (cf : *Figure 14*). Jusqu'en 2016, 610 logements ont donc bénéficié d'un suivi particulier.



*Figure 14 : Rénovation de l'immeuble au 23 rue Lespy  
Source : SIAB*

### 2.1.3. Le recyclage foncier

La SIAB, comme indiqué dans le traité de concession, a une mission de réhabilitation et de rénovation d'immeubles. Elle doit donc acquérir, elle-même, des immeubles qu'elle peut rénover ou réhabiliter et revendre, ou pour lesquels elle étudie un projet puis cherche un investisseur susceptible de réaliser les travaux conformément au cahier des charges qu'elle fixera. Cette action de recyclage foncier concernant des immeubles isolés doit répondre aux objectifs de remise sur le marché de 370 logements. L'avenant 4, a classé ces 370 logements selon plusieurs catégories :

- Logement social : 50 logements
- Accession sociale : 35 logements
- Investisseurs : 124 logements
- Particuliers (travaux réalisés par la SIAB) : 60 logements
- Droits à construire privés : 85 logements
- Droits à construire social : 16 logements

Outre les seuls immeubles isolés, ces objectifs visent aussi des immeubles placés sous DUP ou des immeubles situés dans des îlots gelés au PLU dont les cas seront évoqués plus tard. La Ville a aussi, dans le traité de concession, vendu à la SIAB, 5 immeubles à réhabiliter, se trouvant dans un état de dégradation avancée pour un montant total de 1 508 000€. Mis à part l'acquisition auprès de la Ville, la SIAB peut acquérir les immeubles à l'amiable ou par voie de préemption. Du début de l'opération à la fin 2016, la SIAB a acquis, outre les 5 immeubles cités précédemment, 24 immeubles entiers, 8 appartements et 18 locaux commerciaux pour un montant total de près de 9,8 millions d'euros. A la fin 2016, les projets portés directement par la SIAB, ont permis la remise sur le marché de 28 logements. 64 logements devraient l'être très prochainement. Enfin, les projets en cours permettront, à terme, la remise sur le marché de 170 logements supplémentaires.

A titre d'exemple, la SIAB a mené un projet de réhabilitation d'un immeuble, acquis en 2011, situé au 49 rue Emile Guichenné (*cf : Figures 15 et 16*). La façade et les extérieurs ont

également fait l'objet de travaux. Actuellement, sur les 6 appartements rénovés 5 ont été revendus. Ce dispositif permet à la SIAB, de rénover des immeubles qui sont souvent très dégradés. Bien entendu, ces opérations sont très rarement avantageuses, financièrement parlant, pour la SIAB. Très souvent déficitaires, elles ne sont équilibrées que par l'apport de fonds provenant de la municipalité. Néanmoins, outre le fait de débloquent des situations d'immeubles complexes, elles permettent également de proposer de nouvelles offres sur le marché de l'immobilier. Effectivement, la SIAB mène actuellement un projet d'accession d'une propriété du centre-ville. L'objectif serait de modifier la disposition des logements pour créer davantage de T4, offre qui, comme évoquée auparavant, manque cruellement en centre-ville. Cette nouvelle disposition devra permettre l'accueil de famille, qui faute de logements adaptés, ont du mal à s'installer en centre-ville.



*Figure 15 : 49 rue Emile Guichenné avant travaux  
Source : SIAB*



*Figure 16 : 49 rue Emile Guichenné après travaux  
Source : SIAB*

## 2.2. L'intervention sur l'habitat

### 2.2.1 Le volet habitat coercitif

L'acquisition de différents immeubles par la SIAB n'est malheureusement pas suffisante pour régler les problèmes liés à la vétusté et à la dangerosité de certaines habitations du centre-ville. Pour répondre à cela, l'article 6 du traité de concession prévoit que la SIAB peut avoir recours au dispositif de Déclaration d'Utilité Publique pour obliger les propriétaires des immeubles à réaliser eux-mêmes, ou faire réaliser, les travaux nécessaires à l'entretien du bien ou même à céder leurs biens. Cet outil s'inscrit dans l'optique de la rénovation des 370 logements indiqués dans le traité. La DUP, en général, est une procédure administrative permettant de réaliser une opération d'aménagement sur des terrains privés en expropriant les propriétaires, précisément pour cause d'utilité publique. Cette DUP dite « aménagement » se distingue de la DUP « travaux » utilisée par la SIAB et permettant de contraindre le propriétaire à entretenir son bien sachant que, malgré tout, si la situation reste bloquée, l'expropriation peut être envisagée. L'objectif de ces DUP est de lutter contre les immeubles indignes, insalubres ou compromettant la qualité architecturale du centre-ville sur lequel un périmètre Secteur Sauvegardé a été arrêté en 2016.

Pour inscrire un immeuble à une DUP, la SIAB établit une liste de différents immeubles ainsi que les programmes de travaux nécessaires à leur réhabilitation, qu'elle soumet à délibération du conseil municipal. Après l'aval de celui-ci, le dossier de DUP peut être transmis au Préfet. C'est lui qui par arrêté préfectoral lancera le début de la procédure avec l'enquête publique. Cette enquête, d'une durée de 15 jours minimum, permet de soumettre le projet à l'avis de la population et donc d'en évaluer ou non le caractère d'utilité publique. Si les conclusions du commissaire enquêteur, chargé de mener l'enquête, sont positives, le préfet délivre un arrêté préfectoral d'utilité publique. Dès lors, les propriétaires concernés se verront notifier l'obligation de mener à bien les travaux de rénovation. La SIAB se tient donc à leur disposition pour les aider et les guider en termes de réglementation ou de subventionnement. Si la situation n'évolue pas, une expropriation peut être envisagée. Pour se faire, le Préfet lance une enquête parcellaire permettant d'évaluer avec exactitude les parcelles concernées ainsi que la capacité financière des propriétaires. Un arrêté de cessibilité est donc pris et transmis au juge. Il a 8 jours pour organiser le transfert de propriété.

Bien sûr dans la majeure partie des cas les transferts se font à l'amiable. Dans le cadre du projet de revitalisation du centre-ville de Pau aucune expropriation n'a jamais été ordonnée. Parfois, lorsque des personnes se retrouvent dans des immeubles placés sous DUP, des relogements peuvent être à prévoir. Aidée sur ce volet par le service relogement de la Béarnaise Habitat, la SIAB a procédé au relogement de 14 personnes depuis 2010.

Actuellement, trois DUP ont été lancées depuis le début de l'opération. Une quatrième est en cours d'élaboration. Au total sur ces trois DUP, avec arrêtés préfectoraux respectivement pris en 2011, 2013 et 2014, 36 immeubles sont concernés<sup>49</sup> (cf : Figures 17 et 18). Sur ces 36 immeubles 18 ont été ou sont en cours de rénovation. Seuls 5 immeubles sont en situation de blocage.



Figure 17 : Immeuble sous DUP, 3 Place Reine Marguerite  
Source : SIAB



Figure 18 : Immeuble sous DUP, 18 rue Louis Barthou  
Source : SIAB

<sup>49</sup> 14 pour la DUP 1, 12 pour la DUP 2 et 10 pour la DUP 3.



### 2.2.1 Le volet habitat incitatif

Si la DUP est un outil lourd pour débloquer des situations complexes, la SIAB intervient aussi à travers un volet habitat incitatif. Ce volet s'articule à travers la mise en place d'Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat et de Renouvellement Urbain. Par délibérations en dates du 25 septembre 2008 et du 17 septembre 2009, la Ville de Pau, avait décidé de lancer une OPAH-RU pour lutter contre la vacance et l'insalubrité des logements. Depuis l'avenant 4 du 12 juin 2015, une nouvelle OPAH-RU a été définie pour une durée de 5 ans. Par rapport à l'OPAH-RU de 2010, les objectifs de logements à réhabiliter ont été revus à la hausse (350 contre 481 aujourd'hui) et le périmètre s'est élargi de 56 à 87 ha. Les 481 logements à réhabiliter en 10 ans concernent :

- 250 logements appartenant à des propriétaires occupants aux ressources modestes,
- 231 logements appartenant à des propriétaires bailleurs comprenant :
  - Des logements locatifs privés conventionnés après travaux : loyer intermédiaire,
  - Des logements locatifs privés conventionnés après travaux : loyer social ou très social,
  - Des logements locatifs privés à loyer libre après travaux

Pour animer l'OPAH-RU, un partenariat a été signé entre la Ville via le service habitat, la SIAB et Urbanis. Ce dernier est un cabinet de conseil spécialisé dans la revitalisation de centre ancien et l'animation de politiques locales de l'habitat.

Grâce aux DIA, une analyse des ventes est effectuée. Si certains immeubles ou appartements présentent des critères définis par la SIAB, Urbanis et la Ville, à savoir une petite surface (inférieure à 20m<sup>2</sup>), un prix inférieur à 1 500€/m<sup>2</sup> où un emplacement stratégique, la SIAB propose au vendeur d'organiser une visite du bien. Chaque visite est faite par un technicien d'Urbanis. Lors de la visite d'immeubles ou de cas exceptionnels, la chargée d'opérations architecture-patrimoine de la SIAB peut également y assister. Après la visite, un rapport est systématiquement envoyé à la SIAB. En parallèle, le courrier adressé à l'acquéreur lui propose de convenir d'un rendez-vous. Ce rendez-

vous, effectué avec un membre de la SIAB, d'Urbanis ou même des deux, est l'occasion pour la SIAB de connaître le projet du propriétaire. L'idée est de lui conseiller les bonnes réglementations à respecter et surtout de le diriger vers de possibles subventions pouvant l'aider dans la réalisation de ses travaux. Effectivement, l'une des faiblesses des logements du centre-ville réside dans leur non modernité. Ces logements sont souvent mal adaptés mais aussi souvent peu au goût du jour. Or, les propriétaires, notamment les propriétaires bailleurs, n'ont que peu de connaissances de l'ensemble des dispositifs qu'ils pourraient mobiliser en contrepartie d'une rénovation de leur bien immobilier. On peut par exemple citer les dispositifs propres à la Ville et à l'Agglomération de Pau comme la prime vacance accordée lors de la rénovation de logements vacants ou le dispositif « ma première pierre » qui permet à des jeunes d'accéder plus facilement à la propriété dans le centre-ancien. Des aides sont aussi accordées par l'Etat notamment en matière de défiscalisation à travers les dispositifs loi Malraux ou le déficit foncier permettant des avantages fiscaux lors de rénovations ou réhabilitations de biens situés dans un périmètre Secteur Sauvegardé. Autre aide mobilisable, le prêt à taux zéro est un prêt aidé par l'Etat permettant, à une personne d'acheter un logement si elle n'a pas été propriétaire d'une résidence principale au cours des deux dernières années. Outre ces aides, les aides les plus mobilisées sont celles de l'ANAH (cf : *Annexe 1*). Urbanis accompagne les porteurs de projets dans le montage de dossier de demandes de subventions. Ces subventions peuvent atteindre jusqu'à 80% des travaux réalisés. En 2016, 26 dossiers de demandes de subventions ont été déposés (11 concernant des propriétaires occupants et 15 concernant les propriétaires bailleurs). Depuis le début de l'opération 272 logements ont pu ainsi être réhabilités grâce à la mobilisation d'aides publiques. L'ANAH et la Ville ont participé à la rénovation de nombreux de ces logements à hauteur de respectivement 5 548 142€ et 1 923 962€. Ces travaux de réhabilitation sont extrêmement favorables aux entreprises locales dont le volume de travaux générés est estimé à près de 14,8 millions d'euros<sup>50</sup>. Bien sur toutes les aides évoquées auparavant supposent des critères d'éligibilité tels que le revenu, le montant des travaux ou même la durée d'occupation du bien après travaux ou la performance énergétique du logement réhabilité.

---

<sup>50</sup> Compte Rendu Annuelle à la Collectivité 2016 : Projet de Revitalisation du Centre-Ville de Pau

### 2.3. Le volet urbain

#### 2.3.1. Les îlots gelés au PLU et l'îlot Carreau

Pour marquer cette volonté de réaménager le centre-ville, la municipalité de Pau a ciblé plusieurs secteurs prioritaires. Ces îlots se situent dans des endroits stratégiques (aux entrées de la ville ou même en plein centre-ville) et sont grandement touchés par la vacance. Des travaux très lourds y sont à prévoir. Ces quatre îlots ont donc été gelés au PLU. Autrement dit, durant 5 ans tout projet était interdit dans l'attente de l'approbation, par la commune, d'un projet d'aménagement :

- L'îlot Batsalle-Edouard VII
- L'îlot Barthou-Orphelines
- L'îlot Lajus-XIV juillet
- L'îlot Carrérot-Bonado

La SIAB, dans le cadre du traité de concession, est nommée responsable de la réalisation d'études urbaines et de la mise en œuvre éventuelles d'opérations d'aménagement de ces îlots. L'objectif est, avant tout, la requalification des îlots, aux emplacements stratégiques et pourtant très vétustes. Après une consultation lancée en novembre 2011, une équipe composée d'un urbaniste et architecte du patrimoine, d'un économiste et d'un bureau d'étude thermique a conduit la réalisation des études et a proposé, îlot par îlot, des orientations d'aménagement basées sur l'analyse du bâti, de l'intérêt architectural, des conditions d'habitabilité ainsi que sur des enjeux propres à chaque secteur étudié. Ces études ont donné lieu à des orientations d'aménagement, dans la modification n°5 du PLU, approuvée le 30 novembre 2015 pour les projets des îlots Batsalle-Edouard VII et Lajus-XIV juillet.

7 ans après le lancement de la concession, la situation a évolué de différentes manières pour chaque îlot. Dans l'îlot Lajus-XIV juillet un projet de résidence sénior est en cours de réflexion. Au

niveau de l'îlot Batsalle- Edouard VII, plusieurs négociations foncières sont actuellement en cours pour permettre de lancer le projet de construction d'appartements portés par un promoteur. Dans l'îlot Barthou-Orphelines, les acquisitions se poursuivent. Une préemption a été faite sur un immeuble en 2016 et une seconde devrait être finalisée courant 2017. Dès lors les premiers travaux de démolition pourront être lancés. Enfin sur l'îlot Carrérot-Bonado, une consultation d'architecte a permis de retenir, en juin 2017, un architecte du patrimoine pour mener à bien les études de restructuration globale du secteur.

Outre ces quatre îlots gelés, la SIAB mène aussi un projet de requalification de l'îlot Carreau situé au Nord-Ouest du périmètre de l'OPAH. Ce projet, visant notamment l'agrandissement du Centre Communal d'Action Social (CCAS) est déjà bien entamé puisqu'une démolition d'un immeuble a déjà eu lieu (cf : *Figures 19 et 20*) et que de nombreuses acquisitions sont devenues effectives notamment par le biais d'arrêtés d'insalubrité, abordés plus tard dans la rédaction.



*Figure 19 : 20 rue Carreau, avant démolition*  
Source : SIAB



*Figure 20 : Démolition du 20 rue Carreau*  
Source : SIAB

Pour financer toutes ces opérations d'aménagement, la SIAB peut mobiliser les aides de l'ANAH à travers les dispositifs Résorption de l'Habitat Indigne irrémédiable ou dangereux (RHI) – Traitement de l'Habitat Insalubre remédiable ou dangereux et des Opérations de Restauration Immobilière THIRORI). Ces dispositifs permettent le traitement d'ensembles d'habitats indignes et très dégradés. Le montant des subventions allouées peut aller jusqu'à 50% du montant<sup>51</sup> sur un plafond de 200 000€ pour la réalisation de l'étude de faisabilité du projet et 70% dans le cadre de

<sup>51</sup> Lutter contre l'habitat indigne : utiliser des outils coercitifs de résorption de l'habitat insalubre, site officiel de l'ANAH.

la réalisation des opérations. A titre d'exemple, la Commission Nationale de Lutte contre l'Habitat Indigne a confirmé l'éligibilité de l'îlot Carreau le 1<sup>er</sup> juillet 2016. Dès lors, une subvention de 163 290€ sera allouée. Elle est composée en deux parties :

- 121 296€ sur la phase de calibrage (70% des dépenses subventionnables, soit 173 280€ TTC)
- 42 000€ portant sur la phase accompagnement social /relogement (70% des dépenses subventionnables de 60 000€ TTC).

### 2.3.2. Le traitement des espaces publics

L'intervention de la SIAB sur le volet urbain concernait aussi l'aménagement du quartier du Hédas. Ce projet<sup>52</sup>, pensé depuis de nombreuses années, devait permettre la requalification du quartier historique de la ville basse et souffrant de vétusté et d'une image négative. La SIAB s'est vu confier la mission de maître d'ouvrage sur ce projet. Pour l'élaborer, trois équipes d'architectes ont été retenues pour construire un diagnostic commun et présenter individuellement un projet d'aménagement. L'élaboration du diagnostic s'est faite en concertation avec les habitants grâce à la mise en place d'ateliers organisés par l'association basée à Toulouse, Solidarité Villes. Un jury composé d'élus, de techniciens de la Ville, de la SIAB et de trois habitants, a retenu en 2011 le cabinet Obras. Suite de cette phase, la SIAB a lancé en octobre 2013 une consultation de marché de maîtrise d'œuvre et d'Ordonnancement Pilotage et Coordination lors de laquelle EGIS a été retenu. Les travaux (*cf : Figures 21 et 22*), divisés en plusieurs lots (génie civil, espaces verts....) et lancés en 2016, se sont achevés, pour la quasi-totalité, au printemps 2017 pour un montant avoisinant les 3,5 millions d'euros. L'inauguration officielle a eu lieu le 30 juin 2017.

---

<sup>52</sup> Le projet consiste à la création d'une coulée verte de 7km reliant la ville haute et la ville basse.



Figure 21 : Hédas avant travaux  
Source : SIAB



Figure : 22 Hédas après travaux  
Source : SIAB

## 2.4. Le volet commercial

Enfin, la SIAB intervient également sur l'activité du commerce du centre-ville. Comme évoqué auparavant, le taux de vacance commerciale à Pau est relativement important. La concurrence de la périphérie est prégnante. Toutefois, la SIAB use de nombreux leviers, en relation avec le service commerce de la Communauté d'Agglomération, pour améliorer l'attractivité du centre-ville.

En premier lieu, la SIAB, à l'image des DIA, possède un droit de préemption sur l'ensemble des ventes de commerces du centre-ville. De ce fait, dès qu'une vente est notifiée, la SIAB reçoit une Déclaration de Cession de Commerce (DCC). Grâce à cela, une analyse de l'évolution commerciale du centre-ville peut être régulièrement menée. Cette analyse permet de spatialiser les ventes, de connaître les secteurs attractifs ou ceux à renforcer mais aussi de pouvoir se représenter les types de commerce vendus.

La SIAB mène aussi un travail spécifique de lutte contre la vacance commerciale. Pour cela, elle engage de nombreuses études permettant par exemple de dresser une cartographie détaillée de la vacance en centre-ville. Au niveau de la rue des Cordeliers, un des axes commerciaux majeurs pourtant non épargné par la vacance, la SIAB a mis à jour un tableau recensant l'ensemble des commerces (noms des propriétaires, activités, surfaces, loyers...) permettant de pouvoir renseigner de potentiels porteurs de projets. La SIAB a activement contribué à l'installation de

plusieurs nouveaux magasins en centre-ville comme The North Face, rue des Cordeliers en 2016. Grâce à ce travail, la vacance commerciale rue des Cordeliers a significativement diminué entre 2015 et 2016 (41% en 2015 et 25% en 2016).

La SIAB peut aussi acquérir des commerces et les rénover ou trouver un porteur de projet susceptible de réaliser les travaux. Au niveau des devantures comme au niveau de l'aménagement général du commerce la SIAB peut effectivement réaliser des travaux. C'est le cas, par exemple du local situé au 11 rue des Cordeliers réaménagé l'an dernier (cf : Figure 22).



Figure 22 : Réaménagement du commerce 11 rue des Cordeliers  
Source : SIAB

### 2.5. Le volet communication

En parallèle de ses actions d'aménageur, la SIAB développe d'autres compétences notamment sur l'aspect promotion du territoire. Pour cela, elle participe, en relation avec le service commerce, à divers salons spécialisés dans le commerce comme le SIEC organisé à Paris les 21 et 22 juin derniers. La SIAB participe aussi activement à la réalisation et la mise à jour d'une plaquette de promotion de la ville visant à attirer de nouveaux commerçants ou investisseurs. Cette plaquette, dont la dernière version a été finalisée et livrée en juin 2017 (cf : Annexe 2) est produite grâce à un travail commun mené par la SIAB, le service commerce, un journaliste en charge de la rédaction et un graphiste. Outre une plaquette à l'attention des commerçants, la SIAB participe également à l'élaboration d'une plaquette créée en direction de potentiels investisseurs. La SIAB édite

plusieurs flyers concernant des indications sur le PTZ, sur la vacance ou sur l'achat d'un bien en centre-ville. Enfin, la SIAB participe à de nombreuses réunions publiques thématiques notamment à la Maison de l'Habitat, espace communautaire, telle que la soirée « J'achète un logement dans l'ancien » permettant de conseiller les investisseurs ou les habitants dans la gestion de leurs biens immobiliers ou à l'organisation de « petits déjeuners », moment de rencontres et d'échanges avec les acteurs de l'immobilier du centre-ville.

Les volets d'intervention de la SIAB sont donc multiples. Qu'ils touchent à l'habitat, au commerce ou au traitement des espaces publics, les projets menés sur ces différents aspects sont souvent longs et coûteux. Surtout, ils demandent une grande coordination aux acteurs impliqués. La SIAB, au rôle de chef d'orchestre, peut donc voir son action limitée par de nombreux facteurs qu'ils soient financiers, sociaux ou politiques.



## **LES DIFFICULTES DU PROJET DE REVITALISATION**

Malgré l'intérêt de telles opérations d'aménagement comme le projet de revitalisation du centre-ville, de nombreux facteurs peuvent forcément venir compromettre la réussite d'un projet similaire.

### **1. Des difficultés politiques et sociales**

#### **1.1. Un contexte politique et législatif particulier**

La première difficulté à recenser est celle liée au contexte politique. Effectivement, ce sont d'abord les politiques nationales qui peuvent favoriser ou non l'émergence de tels projets d'aménagement. Comme évoqué précédemment, les politiques nationales de l'aménagement de l'après-guerre sont passées d'une nécessité de reconstruction à une volonté de réhabilitation en passant par une prise de conscience de l'intérêt patrimonial du bâti. En parallèle l'action publique s'est, dans les années 1960, désintéressée des villes moyennes au profit des métropoles pour finalement, une décennie plus tard, faire de cette échelle, un espace d'expérimentation grâce à l'instauration des contrats villes moyennes. De nos jours, les différentes lois ont créé des outils tels que les OPAH, ou les Secteurs Sauvegardés qui permettent aux élus locaux de mener à bien des projets de revitalisation. Malgré tout, certains de ces outils ont déjà plus de 50 ans et méritent d'être repensés et sans doute adaptés aux diverses complexités territoriales de chaque ville. D'ailleurs, les différentes législations qui se sont succédées peuvent être également remises en cause. Prenons, l'étalement urbain, qui est la principale cause d'affaiblissement des centres villes des villes moyennes. D'après l'Agence Européenne de l'Environnement, entre 1992 et 2004, les surfaces artificialisées se sont accrues de plus de 600km par an, ce qui correspond à la superficie d'un département tous les dix ans. Endiguer l'étalement urbain est donc l'une des principales clefs pour favoriser le renouvellement des villes moyennes. Malgré tout cette prise en compte, très récente, s'est traduite par plusieurs textes de lois allant dans ce sens. Parmi eux, il y a d'abord la loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain (SRU) de 2000 qui préconise de lutter contre cet

étalement et qui sera reprise dans la loi Grenelle II de 2010 et surtout dans la loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR) de 2014 qui, en plus de préconiser des actions sur l'habitat, tend à contrer l'étalement urbain grâce au renforcement des PLU(I) et des Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) permettant de mieux protéger le foncier agricole et les zones naturelles. En ce sens, le SCOT du Grand Pau, approuvé le 25 juin 2015 proscrit l'étalement urbain au profit d'un « épaissement urbain » (cf Figure : 24).

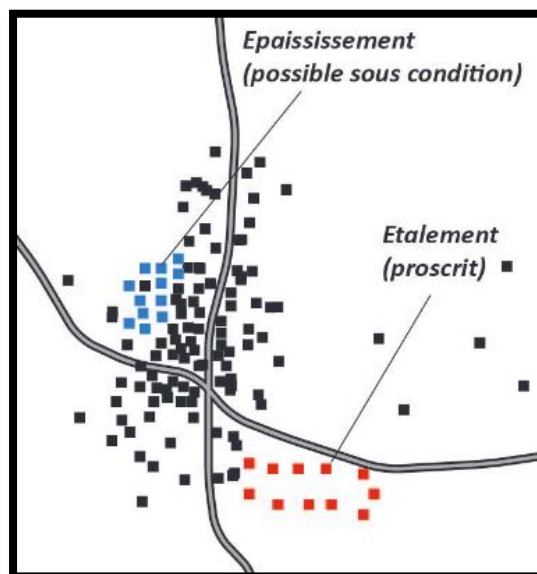


Figure 24 : Représentation de l'épaissement urbain  
Source : SCOT du Grand Pau

Bien entendu, la tension foncière, l'augmentation démographique et la volonté de développement économique des élus locaux font que l'étalement urbain est difficilement maîtrisable. Toutefois, sans un renforcement des politiques de lutte contre cet étalement en périphérie, les projets de revitalisation tels que celui du centre-ville paloï, auront toujours davantage de difficultés à fonctionner. Surtout, cet effort doit être combiné à des politiques menées directement sur le centre-ville, privilégiant, entre autre, la densification. C'est le cas par exemple, dans le secteur de l'îlot Carrérot-Bonado, où une consultation est en cours, pour sa restructuration. Or celui-ci présente de nombreuses différences de hauteurs entre les bâtiments. Au 23 rue Carrérot (cf : Figure 25), une densification pourrait être développée.



Figure 25 : Désordres structurels au 23 rue Carrérot  
Source : Google Map

Malgré tout, la densification par le haut, comme, de toute manière, la grande majorité des interventions sur les immeubles du centre-ville, nécessite de prendre de grandes précautions. Effectivement, le périmètre du Secteur Sauvegardé couplé aux monuments classés historiques tels que le Château de Pau (cf : *Figure 26*) induisent des périmètres de protection dans lesquels toutes modifications sur le bâti ne peut être enclenchée sans l'aval d'une autorité compétente telle que celle de l'Architecte des Bâtiments de France (ABF). L'ABF a pour mission l'entretien et la conservation de monuments protégés ou non, ainsi qu'un rôle général de conseil gratuit sur les autres édifices que du patrimoine culturel. La nécessité de passer par l'avis de l'ABF peut bien évidemment favoriser la bonne tenue de la réhabilitation d'un bien en permettant de respecter les normes et l'homogénéité urbaine, néanmoins il peut aussi être source de conflits et de ralentissements d'opérations et donc désarçonner certains investisseurs qui décideront de placer leur argent ailleurs qu'en centre-ville. La multiplicité des avis à obtenir pour mener à bien un projet d'aménagement, qu'ils émanent de la SIAB, de la Ville, de la Communauté d'Agglomération, du Département, de l'ABF ou de toutes autres entités freine considérablement les investisseurs même si l'ancien permet des avantages fiscaux. Un allègement concernant le nombre d'acteurs à solliciter pourrait être envisagé.



*Figure 26 : Le Château de Pau*  
*Source : Reflectim*

## 1.2. Le maintien d'une opération d'aménagement dans le temps

Le projet de revitalisation du centre-ville a été acté en 2010. Néanmoins, il est fruit d'un processus entamé dès le début des années 2000. Or depuis cette époque quatre maires se sont succédés : André Labarrère (1971-2006), Yves Urieta (2006-2008), Martine Lignièrès-Cassou (2008-2014) puis François Bayrou (depuis 2014). Ces quatre municipalités, dont les deux premières ont pu impulser le projet de revitalisation concrétisé à partir de 2010, présentent une hétérogénéité politique. Si André Labarrère et Martine Lignièrès-Cassou étaient socialistes, Yves Urieta appartenait lui à l'Union pour un Mouvement Populaire (UMP) tandis que François Bayrou est le président du Mouvement Démocrate (MODEM). Surtout, les élections de 2008 avaient déjà mis en concurrence les deux derniers maires de la ville. Ces rivalités politiques existent. Bon nombre de projets d'aménagement, même minimes, sont abandonnés d'une municipalité à l'autre qui plus est lorsque les couleurs politiques changent, chaque maire voulant marquer la ville de son empreinte en rompant avec les initiatives prises par son prédécesseur.

C'est le cas par exemple pour le quartier du Hédas. Des recherches dans les archives communautaires permettent de comprendre que de nombreux projets auraient dû voir le jour à diverses époques. Dans les années 1960, un rapport du service de l'équipement du département des Basses-Pyrénées<sup>53</sup> alerte la Mairie de Pau afin qu'elle puisse engager une rénovation du quartier pour restaurer sa dimension historique et atypique. Entre temps, au début des années 1970, l'angle choisi est, cette fois, de faire du Hédas un « Pau By Night »<sup>54</sup> en insistant sur le fait que cet espace pourrait devenir un nouveau repère nocturne (bars, cabarets, cinémas...) pour les jeunes. Finalement, en 1988, un compte-rendu des services techniques municipaux<sup>55</sup> propose de modifier l'éclairage pour assurer une meilleure sécurité des riverains. L'objectif de restaurer une « sécurité nocture » allant à l'encontre de la volonté de faire du Hédas un lieu de fête. Ce quartier a donc, au gré des différents décideurs politiques, fait l'objet de plusieurs projets finalement abandonnés. Cet aspect de continuité dans le temps est primordial dans des opérations de grandes

---

<sup>53</sup> Aujourd'hui Pyrénées-Atlantiques.

<sup>54</sup> Rapport de la Jeune Chambre Economique de Pau, intitulé « Rénovation et animation du quartier historique de Pau »

<sup>55</sup> Compte rendu sur l'éclairage public par les services techniques de la ville de Pau adressé au Maire, André Labarrère, le 20 Novembre 1988

envergures. Elles peuvent totalement compromettre des projets comme celui de Pau et sont donc à prendre en considération. Néanmoins, dans le cadre de Pau, le projet du Hédas, impulsé sous la mandature de Martine Lignières-Cassou, s'est concrétisé lors du mandat de François Bayrou et n'a donc pas été abandonné. Un projet de réalisation d'un équipement public, une auberge de jeunesse, acté dans le traité de concession a toutefois été délaissé par l'actuelle municipalité.

De plus, la concession a été amenée à être poursuivie jusqu'en 2022. Or, de nouvelles élections municipales se tiendront en 2020. Aucune garantie n'est faite que le projet de revitalisation ne puisse, du moins dans plusieurs opérations mineures, être critiqué voire même remis en question. Effectivement, dans un article « L'opposition municipale monte au créneau » paru dans La République des Pyrénées, le 25 mai 2017, plusieurs élus d'opposition dénonçaient déjà une « asphyxie » du centre-ville due à la multiplicité des chantiers en cours.

### 1.3. La conjoncture économie

La conjoncture économique est, bien entendu, un élément primordial dans la réussite ou non de tout projet de revitalisation du centre-ville. Depuis 2008, le secteur du BTP est en difficulté. Dans son article « Huit ans de déprime pour le BTP »<sup>56</sup>, Isabelle Rey-Lefebvre démontre une poursuite de la crise du secteur appuyée par les chiffres de la Fédération Française du Bâtiment (FFB). Selon la FFB, l'activité du BTP aurait reculé de près de 20% entre 2008 et 2015. En clair, rien que sur l'année 2014, le secteur aurait connu une baisse des effectifs de 28 700 emplois sur un effectif global de 1,1 millions de salariés. De plus, parmi les sociétés en faillite, en France, 30% sont des entreprises du bâtiment. Ces difficultés économiques compliquent la recherche d'entreprises disponibles et donc de moyens humains, techniques et financiers permettant de mener à bien des travaux commandités par la SIAB. Malgré tout, depuis 2016, la situation du secteur du BTP semble se stabiliser. Selon le président de la FFB, Jacques Chanut, la croissance du marché du BTP était, en 2016, de +1,9%<sup>57</sup> et devrait s'accroître au tour des 3,4% en 2017. Néanmoins cette croissance

<sup>56</sup> Isabelle Rey-Lefebvre, « Huit ans de déprime pour le BTP », *Le Monde Economique*, 25 mars 2015.

<sup>57</sup> Florent Lacas, « Bâtiment : en 2017, plus belle sera la reprise », *Le Moniteur*, 14 décembre 2016.

reste fragile, et la crise de 2008 rappelle à tous qu'une nouvelle crise financière peut sévir à tout moment.

Bien entendu, les conjonctures économiques, qu'elles soient positives ou négatives, touchent en premier lieu les populations. Effectivement, selon une étude menée par l'INSEE en 2010, un locataire du parc privé sur cinq dépense plus de 40% de ses revenus pour se loger. Depuis quinze ans, le taux d'effort global<sup>58</sup> augmente peu, mais la hausse est plus sensible pour les ménages modestes et les locataires du parc privé. A la vue de ces chiffres, la conjoncture économique influe donc forcément sur les possibilités de logements et de populations au travers de leur capacité locative ou d'investissement. Pour une personne aux ressources modestes, le critère principal de recherche d'un logement sera le prix et les concessions porteront sur la taille, la qualité et la localisation du bien<sup>59</sup>. De plus, dans ce contexte économique particulier où le revenu des populations baisse et la précarité et le chômage sont relativement importants, de nombreuses banques sont réticentes à l'idée d'accompagner des porteurs de projets.

### **1.4. La diminution des aides publiques**

Outre les banques, les pouvoirs publics, aux restrictions budgétaires de plus en plus importantes, pénalisent de potentiels acquéreurs dans l'achat ou la réhabilitation de biens. Ces diminutions des aides sont aussi notables pour l'ANAH. Ces diminutions modifient grandement les projets et donc les investissements. Tout d'abord, les critères de plus en plus précis, comme l'obligation, en cas de subvention, d'habiter le logement pendant une durée fixée ou de louer à des prix imposés freinent des propriétaires. Parfois, le montant des aides proposées n'est pas incitatif ou certains ne peuvent y accéder à cause de leur plafond de ressources. Dans le cas de lourds travaux de réhabilitation, surtout pour des propriétaires occupants qui n'ont pas forcément les moyens d'entretien leur bien, des difficultés apparaissent pour boucler un plan de financement

---

<sup>58</sup> Le taux d'effort global entre les dépenses (loyer ou remboursement emprunt, taxe foncière et/ou taxe d'habitation, charges de copropriété ou locatives, eau et énergies) liées à l'habitation et le revenu total du ménage (aides aux logements déduites).

<sup>59</sup> Igau C. (2012), Les outils au service de la revitalisation immobilière d'un centre-ville. Exemple de la ville de Pau, Université de Pau et des Pays de l'Adour.

de travaux et ce malgré les aides proposées. Enfin, avec les nouvelles réglementations et normes toujours plus lourdes, beaucoup de propriétaires peinent à anticiper les charges liées aux travaux thermiques et au gros œuvre pouvant aller jusqu'à faire doubler le prix de départ estimé.

La diminution de ces aides concerne également directement la SIAB et les collectivités. Du coup, la recherche de financements extérieurs s'avère de plus en plus complexe. Surtout, la localisation et le dynamisme du territoire jouent énormément sur les investissements extérieurs. Une ville comme Bordeaux attirera toujours alors que Pau doit sans cesse rechercher de nouveaux financements. C'est le cas à travers la candidature de la ville de Pau au dernier appel à projet Fond d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce (FISAC) retenue en 2017. Cette candidature, la seule retenue dans les Pyrénées-Atlantiques, permet, par l'octroi de subventions, de récompenser l'action de la SIAB et du service commerce, pour leurs actions menées en faveur du développement commercial du centre-ville. Outre le FISAC, la SIAB doit, dans les prochaines semaines, s'engager dans un partenariat avec la Caisse des Dépôts à travers la convention « Centres-villes de demain ». Les partenariats existant avec la Caisse des Dépôts ont déjà permis d'obtenir plusieurs Prêt Projet Urbain (PPU) pour un montant estimé à plus de 6 millions d'euros permettant de couvrir les premières acquisitions. Le nouveau dispositif « Centres-villes de demain », présenté le 30 mars 2016 et défendu par l'Etat via la Caisse des Dépôts, devra permettre le soutien aux centres villes fragilisés par le biais de financements conséquents.

## 2. Des difficultés techniques et sociales

### 2.1. Des chantiers complexes

Comme évoqué précédemment, les différentes législations se succédant alourdissent les normes pour le lancement de travaux de réhabilitation ou de rénovation. De nombreuses études sont donc à réaliser avant de pouvoir entamer des travaux. Le Dossier de Diagnostic Technique (DDT) en est l'exemple. Ce dossier peut comprendre jusqu'à 9 diagnostics techniques immobiliers obligatoires, ce chiffre étant variable selon le type de construction, la date de construction, l'ancienneté des installations et la localisation de l'immeuble. Si certains de ces diagnostics, comme celui concernant le plomb, sont anciens, les nouvelles législations en ont rajouté certains beaucoup plus récemment tels que les diagnostics concernant les risques naturels, miniers et technologiques instaurés en 2003 ou le diagnostic assainissement non collectif datant de 2011. Ces contraintes de réalisations techniques, contribuent à l'augmentation de la durée et du coût des projets et peuvent être sources de renoncement pour de potentiels investisseurs.

De plus, une fois les chantiers lancés, de nombreuses déconvenues peuvent vite apparaître. C'est le cas par exemple au 5 rue Lamothe (cf : Figure 27). Cet immeuble vétuste, acquis par la SIAB, en 2011 a été revendu à l'association Habitat Humanisme<sup>60</sup> pour permettre sa réhabilitation et la création de logements conventionnés. Avant même le début des travaux de nombreux problèmes techniques se posaient. Et pour cause, les sanitaires de l'immeuble voisin se trouvaient dans la cour du 5 rue Lamothe imposant de nombreuses négociations juridiques et techniques concernant l'accessibilité des immeubles. Ensuite, lors du démarrage en 2016, les premiers travaux concernant les fondations mirent au jour un tunnel souterrain anciennement utilisé pour aller venir de part et d'autre de la rue. Cette découverte a considérablement ralenti le chantier puisqu'il a fallu faire appel à un bureau d'étude spécialisé



Figure 27 : 5 rue Lamothe avant travaux  
Source : SIAB

<sup>60</sup> Habitat Humanisme est une association luttant contre le mal logement.



dans l'étude des structures pour évaluer l'importance du tunnel et son impact sur la poursuite des travaux. En effet, c'est à cet endroit que devait être posé la cage d'ascenseur de l'immeuble réhabilité. Enfin, lors du décroutage des murs, la fragilisation de l'immeuble tout entier fut importante. Les travaux de consolidation des murs, non prévus à l'origine, accentuèrent les difficultés et le coût du chantier, aujourd'hui en cours.

De plus, une autre difficulté technique et à relever dans le cadre du projet de revitalisation du centre-ville de Pau, celui de l'aménagement de l'ancien. Effectivement, outre le fait de pouvoir faire appel à l'ABF, le travail dans l'ancien nécessite des connaissances techniques approfondies. Peu d'architectes sont spécialisés sur les questions patrimoniales et bon nombre d'entre eux préfèrent travailler dans le neuf. Ce choix s'explique par la simplification des règles et autorisations qu'induisent un projet de création d'immeuble neuf plutôt que celui de la réhabilitation d'un immeuble ancien. Si les architectes spécialisés sont peu nombreux, il est encore plus difficile de trouver des propriétaires ou des investisseurs spécialisés en la question. Or ce sont eux qui peuvent engager des travaux de réhabilitation. S'ils n'ont ni la sensibilité à l'architecture, au patrimoine, à l'histoire et ni les connaissances techniques et urbanistiques à ce sujet, les projets seront difficiles à mener.

### **2.2. Une organisation technique à recomposer ?**

7 ans après le début de la concession, plusieurs questions méritent d'être posées. Le périmètre de l'OPAH, au départ de 56 ha a été élargi en 2015 à 87. Ce périmètre est évolutif. Cette seconde OPAH-RU devant se terminer en 2020, il est important de se questionner sur le lancement d'une troisième OPAH-RU consécutive et si oui, sur son possible périmètre. De plus, le cabinet Urbanis, qui autrefois intervenait également dans le périmètre du projet de revitalisation du centre-ville dans et hors l'OPAH-RU, a laissé sa place à SOLIHA, sur la partie hors OPAH-RU, en charge de l'animation du PIG. Ce changement, induit donc une nouvelle organisation et si des réunions OPAH-RU sont menées chaque semaine entre la SIAB, le service habitat de la Communauté d'Agglomération et Urbanis, elles sont désormais complétées, une fois par mois, par une réunion intégrant des techniciens de SOLIHA.

Outre la question du périmètre, celle de l'organisation même de la SIAB peut également être à repenser. Sur le périmètre actuel, les tâches sont déjà très importantes pour une petite équipe composée de seulement quatre personnes. Il est donc nécessaire de se poser la question de l'efficacité de la mission qui pourrait, sans doute, être accrue par le recrutement d'une personne supplémentaire. Surtout, les volets d'intervention de la SIAB pourraient également être développés. En effet, de nos jours, pour lutter contre le départ des populations des centres vers les périphéries, les villes misent sur un cadre de vie vert prônant le respect de l'environnement. Or, le volet paysager ou environnemental n'apparaît dans aucun volet de la SIAB. Bien sûr, la Ville dispose d'un service espaces verts compétent en la matière, mais à la vue du nombre extrêmement important de parcs et de jardins en ville, mais également de cette volonté de développer une approche plus environnementale des politiques urbaines, un référent à ce sujet pourrait être un atout pour la SIAB. Sa mission pourrait être d'apporter une sensibilité paysagère et environnementale aux projets menés que ce soit dans le réaménagement d'espaces publics mais également dans la réhabilitation d'immeubles.

### **2.3. Les outils développés**

Enfin, la question se pose également sur l'utilisation des divers outils d'aménagement et sur la juxtaposition des services en charges du projet. Effectivement, si la collectivité a un rôle indispensable à jouer dans le cadre de la concession, la multiplicité de services en relation avec la SIAB rend difficile la lisibilité des informations et le rôle de chacun. A titre d'exemple, la SIAB a été amené à développer, courant 2017, un tableau recensant chaque visite effectuée. Ce tableau montre par adresse, le nombre de logements occupés à la date de la visite, le nombre de logements vacants, le nombre de logements projetés après la réalisation de travaux... Une fois la réalisation du tableau effectuée, il a fallu procéder à une analyse comparative pour comprendre l'évolution de la vacance sur le périmètre du centre-ville depuis 2010. La Ville a donc transmis à la SIAB des fichiers recensent, sur l'ensemble des immeubles du centre-ville, le nombre de logements vacants. Or parfois, celui-ci n'avait rien à voir avec le nombre constaté lors des visites et rendait donc impossible la comparaison. En plus de ces difficultés de traitement des informations, les rôles de chacun sont mal définis. Finalement, les individus ont du mal à savoir, selon leurs projets, à qui

s'adresser. Très souvent, des confusions sont faites entre le service urbanisme de la Ville, la SIAB, la SEPA ou même la Maison de l'Habitat.

Les outils développés et au sens plus large, les choix urbanistiques faits sont également très importants. Actuellement l'urbanisation peut, pour une grande partie de la population, être définie comme péjorative. De nombreuses critiques sont faites sur une urbanisation monotone, faite de béton et où les places, très minérales, se ressembleraient de ville en ville. Pour éviter ces critiques, fédérer les avis autour d'un projet et surtout réellement contribuer à l'amélioration du cadre de vie des populations, des innovations doivent être effectuées en termes d'urbanisme. C'est ce parti pris qu'ont essayé de développer la Ville et la SIAB à travers la réalisation du quartier du Hédas. En effet, trois aspects ont particulièrement été travaillés dans ce projet. Il s'agit de la place du végétal, de l'aspect éclairage et lumière et de l'aménagement ludique du quartier (cf : Figures 28 et 29).

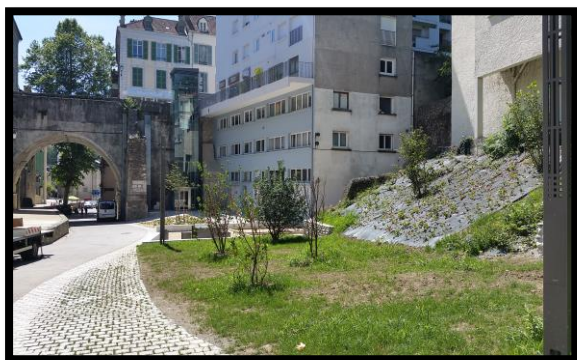


Figure 28 : Traitement de la végétation au Hédas  
Source : SIAB



Figure 29 : Création d'aires de jeux au Hédas  
Source : SIAB

A titre d'exemple, un jardin potager a été créé au cœur du quartier et de nombreux jeux dans des aires délimitées ou réparties au sol tout le long du cheminement ont été pensés. Surtout, l'aspect lumière a particulièrement été réfléchi. Pour se faire, la mission a été confiée à l'agence Quartiers Lumières de Toulouse gérée par Lionel Bessières. Outre l'éclairage dit standard, pensé toutefois d'une manière particulière grâce à la création de torches lumineuses adossées aux façades, de nombreux gobos<sup>61</sup> aux motifs extrêmement variés et pouvant servir malgré tout d'éclairage public, ont été disséminés sur toute la longueur du projet (cf Figures 30 et 31). Le 27

<sup>61</sup> Les gobos sont des projecteurs permettant de diffuser des images au sol ou sur les façades.

juin 2017, une dernière réunion, en nocturne, a eu lieu réunissant Quartier Lumière, le service éclairage de la Ville, la SIAB et Cégélec, entreprise en charge de l'installation des éclairages sur le Hédas. Cette réunion a permis de comprendre la complexité et les enjeux attenants à la mise en lumière d'un espace urbain. L'aménagement urbain doit donc constamment être repensé et diversifié pour intéresser et fidéliser les populations.



Figure 30 : Eclairage d'un pont au Hédas  
Source : SIAB



Figure 31 : Eclairage d'une façade au Hédas  
Source : SIAB

### 2.4. Les oppositions au projet

Parfois, la population peut être, volontairement ou non, réticente à la tenue d'un tel projet de revitalisation. Plusieurs difficultés sont donc notables. Concernant les habitants d'une ville qui a amorcé une grande opération d'aménagement, la critique revenant régulièrement est celle liée aux nuisances provoquées par les travaux. Ces nuisances qu'elles soient visuelles, olfactives et surtout sonores, provoquent de forts mécontentements. Ces mécontentements sont d'autant plus présents chez les commerçants qui peuvent avoir du mal à se projeter dans le futur et peuvent vivre l'aménagement de la rue où se tient leur commerce, comme une véritable contrainte. Bien sûr, ces avis sont recevables. Dans le cadre de l'aménagement du Hédas, la nécessité de refaire une rue et le prolongement des travaux a eu un impact négatif sur le chiffre d'affaires d'un

restaurateur. Malgré tout, en tant que maître d'ouvrage, la SIAB a été en mesure de l'indemniser.

De nos jours, les oppositions les plus farouches peuvent venir du « citoyen-expert ». Cette catégorie de la population, étudiée depuis quelques années par de nombreux chercheurs, est représentative d'un nouveau mode de la vie de la société, où par le biais des médias et des réseaux sociaux notamment, chaque individu peut s'exprimer beaucoup plus facilement et librement sur tous les sujets. Si ces avis peuvent s'avérer positifs, ils peuvent parfois être nuisibles et sans fondement. Le pouvoir associatif, également de plus en plus présent, peut lui aussi jouer en la défaveur de projets d'aménagement. Malgré tout, cette situation ne s'est pas présentée jusqu'à présent à Pau.

Outre le fait de manifester leur mécontentement, des individus, directement impliqués dans les projets d'aménagement peuvent volontairement fragiliser l'opération de revitalisation. Effectivement, si à chaque DIA reçue et selon des critères définis, une visite est effectuée par la SIAB et Urbanis, cette visite peut également avoir lieu lors de signalements. Effectivement, le Règlement Sanitaire Départemental<sup>62</sup> (RSD), fixe des règles particulières en matière d'habitat. Ces règles imposent des conditions d'habitabilité que les propriétaires se doivent d'assurer à leurs locataires (superficie du logement, entretien...). Lorsque ces règles sont enfreintes, des signalements peuvent être effectués. Nombre de propriétaires abusent donc de cette situation pour ne pas avoir à réaliser des travaux mais en percevant quand même un loyer tous les mois. La chasse à ces marchands de sommeil est extrêmement complexe d'autant plus que malheureusement, beaucoup de locataires, dans des situations souvent très précaires ne souhaitent pas porter plainte ou signaler leur logement par crainte de perdre leur toit. Lors du stage, effectué au sein de la SIAB, une visite d'un immeuble loué en partie par un marchand de sommeil a pu être faite avec un technicien d'Urbanis et un agent du service hygiène de la Ville. La plupart des appartements mais surtout les parties communes présentaient de graves dysfonctionnements (*cf : Figures 32 et 33*).

---

<sup>62</sup> Le Règlement Sanitaire Département, obligatoire depuis 1986, impose aux Préfets de concourir à la protection de la population.



Figure 32 : Parties communes dégradées  
Source : SIAB



Figure 33 : Dysfonctionnements dans les parties communes  
Source : SIAB

Parfois, d'autres propriétaires bloquent la situation pour des raisons économiques. C'est le cas d'un immeuble très dégradé sur lequel la SIAB a lancé une DUP en 2011. Une première visite du bien, avait à l'époque permis de mesurer les problèmes sanitaires de l'immeuble, pourtant loué à des populations en situation précaire. Malgré l'intérêt de plusieurs investisseurs, le propriétaire n'a accepté aucune offre de prix. Entre temps, le bien qui est devenu vacant, a été squatté puis a été victime de casseurs qui ont saccagé une grande partie de l'immeuble. Une nouvelle visite effectuée en juin 2017 a permis de constater les dégâts (cf : Figures 34 et 35). Malgré cela, le propriétaire n'a pour l'instant pas l'intention de baisser ses prix.

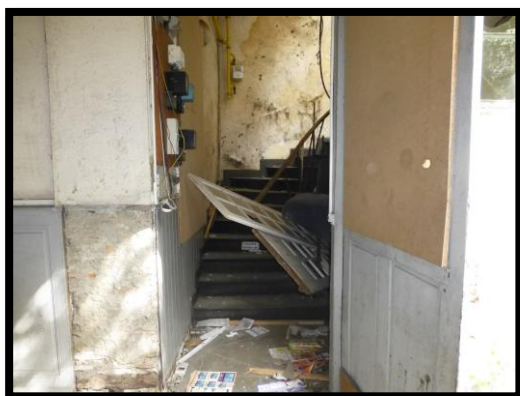


Figure 34 : Dégradation des parties communes  
Source : SIAB



Figure 35 : Dégradation d'un appartement  
Source : SIAB

A travers ces exemples, on peut relever que la mise en difficulté d'une opération peut tenir aussi aux comportements des individus. Si ceux-ci peuvent volontairement ou non freiner des projets, leur situation physique, financière, ou sociale est prépondérante (une personne âgée peut être réticente à l'idée de se lancer dans des travaux, des problèmes familiaux peuvent ralentir des successions permettant la réhabilitation de biens...).

### **2.5. L'absolu nécessité d'intégration de la population au processus décisionnaire**

Chaque individu étant différent, il est complexe de pouvoir interférer sur tous les projets individuels, comme la réhabilitation d'un immeuble ou d'un appartement, dans le cadre du projet de revitalisation. Néanmoins, dans le cadre de l'aménagement public du Hédas, un important dispositif de concertation a été développé par la SIAB. Faisant appel à l'association Solidarité Villes spécialisé sur les dispositifs de concertation, la construction du projet d'aménagement du Hédas s'est faite par la création d'un diagnostic partagé réalisé avec les habitants et par la nomination du cabinet d'architecte choisi par un jury composé en partie d'habitants. Cette mission a été un véritable succès et a même été récompensée. Effectivement, Solidarité Villes a reçu, pour cette mission, le trophée « associations et collectifs citoyens ». Si la concertation est le meilleur moyen de contribuer à la réussite de projet d'aménagement il est parfois difficile de la mettre en place. Surtout, les individus participant à ces projets sont souvent peu représentatifs de la réelle mixité sociale du secteur concerné.

## CONCLUSION

Les villes moyennes sont des objets particulièrement complexes mais terriblement passionnants à étudier. Aujourd'hui, pour beaucoup d'entre elles, en grande difficulté et tiraillées entre la Métropole et développement périurbain, le lancement de projets de revitalisation apparaît comme la solution permettant d'endiguer ce déclin amorcé. A Pau, cette politique a été lancée dès 2010 sous l'impulsion de la collectivité et de son concessionnaire la SIAB. Ce projet s'inscrivant sur divers volets allant de l'habitat, à la lutte contre la vacance commerciale, en passant par le traitement des espaces publics a permis de contribuer de manière notable à l'amélioration du centre-ville palois. Depuis le début de l'opération, près de 77 immeubles ont été rénovés, soit près de 462 logements. Le quartier du Hédas, souvent évité pour son côté « coupe-gorge » a été rénové et inauguré le 6 juillet 2017. De plus, le taux de vacance commerciale est, depuis le début de l'opération, en constante baisse.

Malgré les bénéfices de cette opération, de nombreuses difficultés empêchant sa bonne tenue subsistent. Ces difficultés qu'elles soient politiques, financières, techniques ou sociales, sont de véritables freins à la concession. De plus, le nouveau mode de vie de notre société basé sur l'hyperconsommation et l'hyper-connexion peut encore davantage complexifier la tâche de la SIAB. L'exemple le plus frappant est la plateforme Airbnb créée aux Etats-Unis en 2008. En effet, celle-ci a révolutionné le marché du logement. L'analyse des logements de ce type présents dans une ville est extrêmement difficile à mesurer et surtout, certains propriétaires n'hésitent pas à concentrer leur activité locative sur cette clientèle touristique. Si le cas de Pau reste bien éloigné des villes comme Barcelone ou Paris, l'augmentation des déplacements des populations facilitée par une offre en transport toujours plus efficiente et couplée par l'habitude, en constante augmentation, des individus à voyager et surtout à déménager, pourra dans les années à venir davantage compliquer la tâche de la SIAB et à plus grande échelle celle des villes moyennes.

Pourtant, le monde en perpétuel changement, est marqué par de forts mouvements migratoires. Ces migrations qu'elles soient voulues ou forcées pourront être amenées à s'intensifier. Dans cette période cruciale de notre histoire, la place des villes moyennes devrait être totalement reconsidérée et elles pourraient redevenir de véritables leviers de l'action publique.



D'un point de vue personnel, ce stage a été l'occasion de découvrir le monde complexe du renouvellement urbain. Les domaines d'intervention extrêmement variés de la SIAB permettent de découvrir des thèmes, des sujets, des missions qui pouvaient être inconnues. Le côté très opérationnel de ce stage en renouvellement urbain a constitué un véritable apport professionnel venant en complément du stage de Master 1 axé sur les risques naturels et des enseignements du Master 2 axés sur le développement de projets de territoire. Il a permis de conforter l'envie de poursuivre une voie professionnelle dans les métiers de l'aménagement opérationnel.

## BIBLIOGRAPHIE

- AMIN A, GRAHAM S. "The Ordinary City", Transactions, 1997, volume 22, p411-429.
- BARSALOU J, LONGONE P, PELTIER R. (1967), La France contemporaine, Tome 3 - Renouveau et Solidarité, L'Union Européenne d'Editions.
- BEHAR D, ESTEBE P. « Les villes moyennes, espaces en voie de disparition ? », *Libération*, 12 mars 2014.
- BRUNET R. (1997), *Territoires de France et d'Europe*, Raisons de géographe, 320p.
- CHOAY F. MERLIN P. (2010), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Presses Universitaires de France, Edition 3, 1024p.
- COMBART DE LAUWE P-H. (1982), *La fin des villes*, Calmann-Lévy, 246p.
- COMMERCON N. « La dynamique du changement en ville moyenne », *Revue Géographique de l'Est*, 1990, volume 30, p298-299.
- DELPIROU M. « Villes moyennes », *Métropolitiques*, 4 décembre 2013.
- DI MEO G. (1988), *Les démocraties industrielles : crise et mutation de l'espace*, Collections Géographie, 319p.
- FENELON P. (1978), *Les Pays de Loire*, Flammarion, 501p.
- GAUDIN S. (2014). *Villes moyennes et rénovation urbaine : discours et actions d'une transaction spatiale : exemples pris en Bretagne*, Thèse de Géographie sous la direction de Raymonde Séchet, Université Rennes 2, 855p.  
Disponible sur : < <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00929827/file/2013theseGaudinSpartielle>> (Consulté le 8 février 2017).
- LAJUGIE J. (1974), *Les villes moyennes*, Cujas, 160p.
- LAMARRE C. « La ville des géographes français de l'époque moderne, XVIIème-XVIIIème siècles », *Genèses*, 1998, volume 33, p4-27.
- LEGER J-F, « L'évolution sociodémographique des villes moyennes de 1968 à 2006 », *Espaces, populations, sociétés*, 2011, p557-576.  
Disponible sur « <https://eps.revues.org/4701> » (Consulté le 19 mai 2017).
- LE GLEAU J-P, PUMAIN D, SAINT-JULIEN T, « Villes d'Europe : à chaque pays sa définition », *Economie et Statistique*, 1996, volume 294, p9-23.
- LEVY J-P. (1998), *La réhabilitation des quartiers anciens et de l'habitat existant*, Presses Universitaires du Mirail, 173p.
- LEVY J-P. « Réflexions sur l'évolution contemporaine des centres-villes », *Bulletin de l'association des géographes français*, 1987, volume 64, p307-3016.
- MARTINEL L. « Les centres-villes se vident comme une maladie se propage », *L'Express*, 28 février 2017.
- MICHEL M. « Ville moyenne, ville moyen », *Annales de géographie*, 1977, volume 86, p641-685.
- RAZEMON O. (2016), *Comment la France a tué ses villes*, Rue Echiquier, 208p.
- SANTAMARIA F. « Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? », *Norois*, 2012, numéro 223, p13-30.  
Disponible sur : < <http://norois.revues.org/4180>.
- SANTAMARIA F. La notion de « ville moyenne » en France, en Espagne et au Royaume-Uni,

*Annales de géographie*, 2000, volume 613, p227-239.

SEDJARI A. (1999) *La mise à niveau de l'administration face à la mondialisation*, L'Harmattan et GRET, 348p.

## SITOGRAPHIE

Agence Nationale de l'Habitat, <http://www.anah.fr> [consulté le 3 février 2017]

Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, <http://www.anru.fr> [consulté le 3 mai 2017]

Béarnaise Habitat, <http://bearnaise-habitat.com> [consulté le 2 juin 2017]

Communauté d'Agglomération Pau Béarn Pyrénées, <http://agglo-pau.fr> [consulté le 6 avril 2017]

INSEE, <http://insee.fr> [consulté le 12 mai 2017]

La République des Pyrénées, <http://www.larepubliquedespyrenees.fr> [consulté le 10 juin 2017]

Légifrance, <http://legifrance.gouv.fr> [consulté le 3 mai 2017]

Les Echos, <http://lesechos.fr> [consulté le 16 avril 2017]

Ministère de l'Aménagement du Territoire, de la Ruralité et des Collectivités Territoriales, <http://www.territoires.gouv.fr> [consulté le 2 juin 2017]

Ministère du Logement et de l'Habitat Durable, <http://www.logement.gouv.fr> [consulté le 6 avril 2017]

Sénat, <http://senat.fr> [consulté le 22 mai 2017]

Société d'Équipement des Pays de l'Adour, <http://www.sepadour.fr> [consulté le 2 avril 2017]

Ville de Pau, <http://pau.fr> [consulté le 7 mai 2017]

## TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Unités locales au sein de plusieurs pays d'Europe.....	p13
Figure 2 : Les villes moyennes comprises entre 20 000 et 200 000 habitants en France Métropolitaine.....	p20
Figure 3 : Périgueux, ville moyenne.....	p21
Figure 4 : Théâtre de Valenciennes.....	p23
Figure 5 : La cité épiscopale d'Albi.....	p23
Figure 6 : Immeubles historiques rénovés à Bayonne.....	p30
Figure 7 : Vacance commerciale à Quimper.....	p35
Figure 8 : Localisation de la ville de Pau.....	p38
Figure 9 : Répartition de la population à Pau sur la période 2008-2013.....	p40
Figure 10 : Le projet de revitalisation du centre-ville palois.....	p45
Figure 11 : Aménagement de la Place Clémenceau en 2004.....	p46
Figure 12 : Les futures Halles à Pau.....	p47
Figure 13 : Coût moyen au m <sup>2</sup> des ventes d'immeubles entre 2010 et 2016.....	p51
Figure 14 : Rénovation de l'immeuble au 23 rue Lespy.....	p52
Figure 15 : 49 rue Emile Guichenné avant travaux.....	p54
Figure 16 : 49 rue Emile Guichenné après travaux.....	p54
Figure 17 : Immeuble sous DUP, 3 Place Reine Marguerite.....	p56
Figure 18 : Immeuble sous DUP, 18 rue Louis Barthou.....	p56
Figure 19 : 20 rue Carreau, avant démolition.....	p60
Figure 20 : Démolition du 20 rue Carreau.....	p60
Figure 21 : Place Récaborde avant travaux.....	p62
Figure 22 : Place Récaborde après travaux.....	p62
Figure 23 : Réaménagement du commerce 11 rue des Cordeliers.....	p63
Figure 24 : Représentation de l'épaississement urbain.....	p66
Figure 25 : Désordres structurels au 23 rue Carrérot.....	p66
Figure 26 : Le Château de Pau.....	p67
Figure 27 : 5 rue Lamothe, avant travaux.....	p72
Figure 28 : Traitement de la végétation au Hédas.....	p75
Figure 29 : Création d'aires de jeux au Hédas.....	p75
Figure 30 : Eclairage d'un pont au Hédas.....	p76
Figure 31 : Eclairage d'une façade au Hédas.....	p76
Figure 32 : Parties communes dégradées.....	p78
Figure 33 : Dysfonctionnements dans les parties communes.....	p78
Figure 34 : Dégradation des parties communes.....	p78
Figure 35 : Dégradation d'un appartement.....	p78

**TABLE DES ANNEXES**

Annexe 1 : Exemple de lettre envoyée aux acquéreurs pour proposer des subventions.....p87  
Annexe 2 : Page de garde de la plaquette commerce de juin 2017.....p88

## ANNEXES

Annexe 1 : Exemple de lettre envoyée aux acquéreurs pour proposer des subventions

Source : Urbanis

### Propriétaires, faites subventionner vos travaux de rénovation !

**Messieurs,**

Vous venez d'acquérir plusieurs logements au 85 rue Castetnau situé dans le périmètre du Projet de Revitalisation du Centre Ville de Pau<sup>1</sup>. La Ville de Pau a mis en place un dispositif d'accompagnement vous permettant de bénéficier des subventions et de conseil technique pour la réhabilitation de votre patrimoine immobilier. Les objectifs de cette Opération d'Amélioration de l'Habitat (OPAH-RU<sup>2</sup>), financée par la Ville de Pau et l'ANAH<sup>3</sup>, sont :

- L'amélioration du confort des logements et la qualité thermique des logements (*mauvaise isolation, équipements de chauffage vétustes, logement énergivore,...*)
- Le soutien aux propriétaires bailleurs pour développer une offre locative de qualité à loyer modéré (*mise aux normes, réhabilitation complète et valorisation de votre patrimoine,...*)
- La remise en location des logements vacants (*prime complémentaires pour sortir de la vacance...*)
- La réhabilitation de qualité de logements anciens qui ne sont plus aux normes
- L'adaptation des logements des personnes âgées ou à mobilité réduite (*une équipe dédiée pour vous conseiller*)

Que vous soyez propriétaire occupant ou bailleur, si votre projet porte sur une ou plus de ces problématiques alors, vous pouvez, sous certaines conditions, bénéficier de subventions pour la réalisation de vos travaux.

<b>Propriétaires Bailleurs</b>	<b>Propriétaires Occupants</b>
<b>ANAH</b> Des subventions de 25 % à 80 % Prime <b>Habiter Mieux</b> de 1 600 € si le projet permet plus de 35 % d'économie d'énergie <b>VILLE DE PAU</b> Une aide selon critères est apportée	<b>ANAH</b> Des subventions de 35 % à 50 % Prime <b>Habiter Mieux</b> jusqu'à 2 000 € si le projet permet plus de 25 % d'économie d'énergie <b>VILLE DE PAU</b> Une subvention de 300 € à 2 500 € selon le projet

Pour obtenir ces aides :





- Le logement doit avoir plus de 15 ans
- Les travaux ne doivent pas avoir commencé avant l'obtention des autorisations nécessaires
- Les travaux doivent être réalisés par des professionnels

Partenaire de la SIAB et de la Ville de Pau, **URBANIS**, le cabinet conseil en amélioration de l'habitat vous accompagne tout au long de votre projet. **URBANIS** réalisera pour vous une étude (sans frais pour vous car financée par la Ville de Pau) de votre projet de réhabilitation.

Pour plus d'informations, vous pouvez contacter **URBANIS** au centre RE-SOURCES

**CENTRE RE-SOURCES - Place d'Espagne - 7, rue Jean Monnet 64000 PAU**  
Du lundi au vendredi de 9h30 à 12h30 et de 13h30 à 17h30 (vendredi 17h00) – Tél : 05 59 82 58 60

<sup>1</sup> L'aménagement du Centre-ville a été confié à la Société Immobilière d'Aménagement du Béarn (SIAB) en tant que concessionnaire de la Ville de Pau depuis la délibération du Conseil Municipal du 28 janvier 2010.  
<sup>2</sup> Opération programmée d'amélioration de l'habitat et renouvellement urbain de Pau  
<sup>3</sup> Agence nationale de l'habitat



Annexe 2 : Page de garde de la plaquette commerce de juin 2017  
Source : Urbanis





## TABLE DES MATIERES

<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>4</b>
<b>LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS</b> .....	<b>5</b>
<b>SOMMAIRE</b> .....	<b>6</b>
<b>LES VILLES MOYENNES D'ESPACE DELAISSE A ESPACE PRIVILEGIE DE L'ACTION PUBLIQUE</b> .....	<b>12</b>
1. LA VILLE MOYEN : « OBJET REEL NON IDENTIFIE » .....	12
1.1. <i>La ville : éléments de définition</i> .....	12
1.2. <i>La complexe définition des villes moyennes</i> .....	17
2. LES VILLES MOYENNES FIGURES DE PROUE DE L'ACTION PUBLIQUE.....	25
2.1. <i>Des villes au cœur du développement national de l'après-guerre</i> .....	25
2.2. <i>L'action publique dans les villes moyennes</i> .....	28
<b>LA REHABILITATION DU CENTRE-VILLE DE PAU</b> .....	<b>38</b>
1. UNE VILLE SYMPTOMATIQUE DES DIFFICULTES DES VILLES MOYENNES .....	38
1.1. <i>Une ville au cadre de vie attractif</i> .....	38
1.2. <i>Un centre-ville en déclin</i> .....	39
1.3. <i>Le projet de revitalisation du centre-ville</i> .....	42
2. L'ARTICULATION DU PROJET DE REVITALISATION .....	50
2.1. <i>La mission de veille foncière</i> .....	50
2.2. <i>L'intervention sur l'habitat</i> .....	55
2.3. <i>Le volet urbain</i> .....	59
2.4. <i>Le volet commercial</i> .....	62
2.5. <i>Le volet communication</i> .....	63
<b>LES DIFFICULTES DU PROJET DE REVITALISATION</b> .....	<b>65</b>
1. DES DIFFICULTES POLITIQUES ET FINANCIERES.....	65
1.1. <i>Un contexte politique et législatif particulier</i> .....	65
1.2. <i>La maîtrise d'une opération d'aménagement dans le temps</i> .....	68
1.3. <i>La conjoncture économique</i> .....	69
1.4. <i>Une diminution des aides publiques</i> .....	70
2. DES DIFFICULTES TECHNIQUES ET SOCIALES.....	72
2.1. <i>Des chantiers complexes</i> .....	72
2.2. <i>Une organisation technique à recomposer</i> .....	73
2.3. <i>Les outils développés</i> .....	74
2.4. <i>Les oppositions au projet</i> .....	76
2.5. <i>L'absolu nécessité d'intégration de la population au processus décisionnel</i> .....	79
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>80</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>82</b>
<b>SITOGRAPHIE</b> .....	<b>84</b>
<b>TABLE DES FIGURES</b> .....	<b>85</b>
<b>TABLE DES ANNEXES</b> .....	<b>86</b>
<b>TABLE DES MATIERES</b> .....	<b>89</b>



**LA RECONQUETE DES CENTRES-VILLES DES VILLES MOYENNES :  
L'EXEMPLE DU CENTRE-VILLE DE PAU  
Martin MIRAT  
MEMOIRE DE MASTER 2  
Université Toulouse – Jean Jaurès  
Département de Géographie-Aménagement-Environnement**

**RESUMÉ :**

Le centre-ville palois est à l'image de nombreux centres villes de villes moyennes. Souffrant d'un parc immobilier vétuste, d'espaces publics dégradés et de vacance commerciale, le centre-ville est sujet à un projet de revitalisation mené par la Ville de Pau et son concessionnaire la Société Immobilière et d'Aménagement du Béarn.

Ce projet, lancé en 2010 et prévu jusqu'en 2022, permet une intervention sur une multiplicité de volets (habitat, commerce, espace public...). 7 ans après le début de cette concession, de nombreux aspects positifs ressortent de cette concession. Plusieurs immeubles ont été réhabilités, des logements neufs ont été remis sur le marché, la vacance commerciale est en constante baisse et le quartier du Hédas a été réaménagé.

Pourtant, mener un tel projet d'aménagement est complexe et la SIAB doit souvent faire face à de multiples contraintes freinant la bonne tenue de ce projet. Ces difficultés d'ordres politiques, financières, techniques ou sociales appellent à des modifications dans l'approche urbaine des politiques de revitalisation des centres villes des villes moyennes.