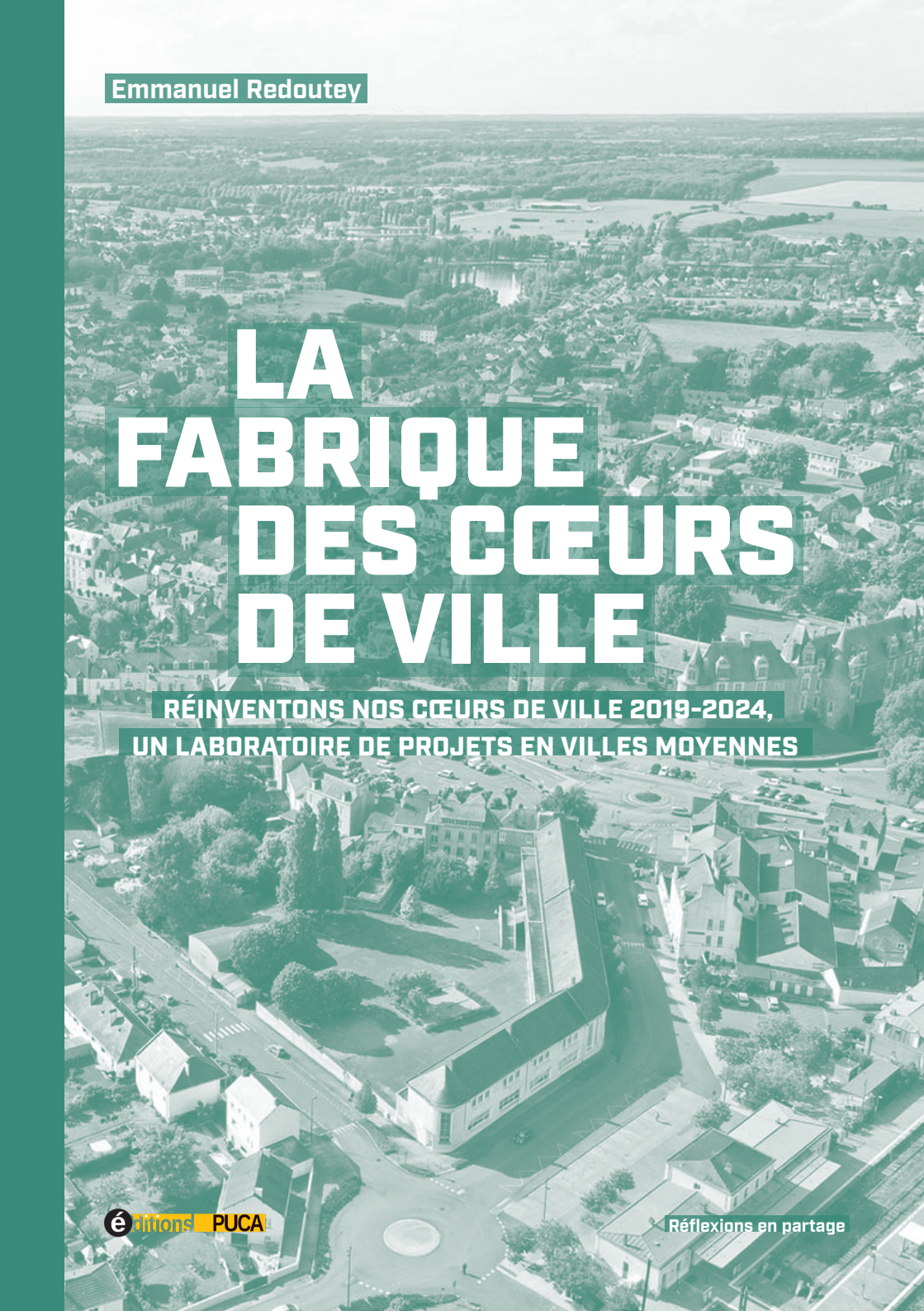


An aerial photograph of a town, likely in France, showing a river winding through the landscape. In the foreground, a large, light-colored building with a dark roof is prominent. The town is surrounded by greenery and fields. The overall tone is green and white.

Emmanuel Redoutey

LA FABRIQUE DES CŒURS DE VILLE

**RÉINVENTONS NOS CŒURS DE VILLE 2019-2024,
UN LABORATOIRE DE PROJETS EN VILLES MOYENNES**

LA FABRIQUE DES CŒURS DE VILLE

**Réinventons nos cœurs de ville 2019-2024,
un laboratoire de projets en villes moyennes**

Emmanuel Redoutey

Mars 2026

REMERCIEMENTS

Cette publication n'aurait pas vu voir le jour sans trois personnalités de l'équipe du PUCA : Hélène Peskine, qui nous a donné la chance de suivre ce programme, d'en écrire finalement les chroniques, avec autant d'exigence que de patience ; Anne Vigne, responsable des programmes *Réinventons nos cœurs de ville* et *Territoires Pilotes de Sobriété Foncière* (TPSF), dont l'énergie ne semble jamais faiblir pour nous questionner et nous encourager ; Laetitia Comito-Bertrand, architecte-urbaniste et chargée de mission pour le PUCA, fine observatrice du programme national qui a également su guider les villes dans le déploiement de leur projet.

Mes remerciements s'adressent aussi à Sabrina Charrière, urbaniste et consultante au sein du cabinet Julhiet Sterwen, incluse dans le nous des lignes précédentes. Cette collaboration a commencé en 2020 avec le retour d'expérience objet de ce texte. Il s'est prolongé via le programme *Territoires de Pilotes de Sobriété Foncière* pour l'Agglo du Pays de Dreux et continue à s'étendre avec notamment des missions d'accompagnement pour les villes du programme *Action Cœur de Ville* (ACV), grâce à l'offre d'accompagnement en ingénierie de projet de la Banque des Territoires. Nous partageons une certaine culture du conseil et de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, proche des équipes et des acteurs, confiants dans les partenariats, mêlant inventivité et réalisme pour affronter les crises. Ce travail d'urbaniste est discret. Il consiste à observer et à dessiner des architectures d'acteurs et des processus de transition, à poser les conditions d'une mise en œuvre collective. Il procède ainsi d'une reprogrammation continue de la ville, dans sa matérialité sensible et patrimoniale.

Sabrina et moi-même remercions chaleureusement les élus et les services des villes que nous avons rencontrés, la communauté des chefs de projet ACV avec qui avons échangé les professionnels des groupements qui ont bien voulu répondre à nos questions.

Nos derniers mots de remerciement s'adressent aux équipes de l'ANCT qui nous ont permis d'accompagner ce programme en appui à la Direction du programme Action Cœur de Ville, d'abord Rol-
lon Mouchel-Blaisot puis Dominique Consille à la tête de l'ANCT, ainsi que Edmée Rinuy puis Élisabeth Guillou, chargées de projet qui se sont succédé aux commandes du programme national.

Ce travail a été réalisé à partir d'un retour d'expériences (2021) et de missions d'AMO (2021-2024) réalisés par Sabrina Charrière (Julhiet Sterwen) et Emmanuel Redoutey, avec les contributions de Laurent Hénart et Michel Gonnet (GB2A Avocats).

Plan Urbanisme Construction Architecture
Ministères de la Transition écologique, de l'Aménagement du Territoire,
des Transports, de la Ville et du Logement
Arche Sud - 92055 La Défense cedex
www.urbanisme-puca.gouv.fr

Directeur de la publication

Sylvain Rotillon, secrétaire permanent du PUCA

Responsable de l'action

Laetitia Comito-Bertrand, chargée de mission

Coordination éditoriale, maquette

Christophe Perrocheau, chargé de valorisation

ISBN : 978-2-11-139359-2

Photo de couverture : © Ville de Châteaubriant - J. F. Mousseau

Mars 2026

SOMMAIRE

06.	PRÉFACE
10.	INTRODUCTION
18.	PARTIE 1 RÉINVENTONS OU RÉVÉLONS : LES 1000 FACETTES DE LA REVITALISATION
21.	Un changement d'ère et de méthode
27.	L'AMI Réinventons nos cœurs de ville
42.	La radiographie nationale des villes et des sites
54.	PARTIE 2 APPRENTISSAGES CROISÉS : LES ACTEURS ET LES ROUAGES DE LA FABRIQUE
57.	L'acculturation des villes : un apprentissage accéléré
68.	L'ajustement des candidats : entre engagement, désarroi et tenacité
79.	Au cœur des dialogues et de la négociation
90.	PARTIE 3 APPORTS ET PERSPECTIVES : PATRIMOINES, USAGES, MONTAGES
94.	Patrimoines et architectures : réactiver et adapter le bâti ancien
111.	Matières à reprogrammation : articuler l'usage et la gestion pour de nouveaux lieux de vie
124.	Montages et contractualisations : « le plus dur est à venir »
136.	CONCLUSION
146.	POSTFACE
148.	REPÈRES
152.	BIBLIOGRAPHIE
154.	LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
160.	TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE

En lançant le programme *Action Cœur de Ville* (ACV) en 2018, l'Agence Nationale pour la Cohésion des Territoires (ANCT) a marqué un tournant décisif. Pour la première fois, les villes moyennes, longtemps oubliées des politiques publiques, bénéficiaient d'une véritable reconnaissance. L'État affirmait leurs spécificités et plaçait leur revitalisation au rang des priorités nationales.

C'est dans ce contexte que le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) s'est engagé, dès 2019, dans le déploiement du dispositif *Réinventons nos cœurs de ville*, venant ainsi en appui de l'ANCT.

Instance de recherche et d'expérimentation dans les champs de l'architecture et de l'urbanisme, le PUCA avait toute sa légitimité pour piloter ce laboratoire à grande échelle. Inspiré du modèle des appels à projets innovants (Apui), bien connus dans les métropoles, *Réinventons nos cœurs de ville* visait à tester, dans les villes moyennes, une méthode capable de donner une seconde vie à des sites emblématiques en déshérence. Le succès a été immédiat : 112 villes se sont portées candidates dès la première session, suivies d'une trentaine de nouvelles en 2022. Ces chiffres témoignent d'un besoin d'action, de solutions opérationnelles et d'accompagnement de l'État.

Depuis de nombreuses années, le PUCA lance des expérimentations ciblées et exemplaires pour en diffuser les enseignements. Cette fois, il a dû se « réinventer » pour accompagner toutes ces villes sans exception. La Ministre de la Cohésion des Territoires d'alors, Jacqueline Gourault, avait en effet choisi de « ne laisser personne sur le bord de la route ». Nous avons donc étoffé notre équipe et mobilisé de nouvelles compétences pour prendre en compte la diversité des situations et la complexité des sujets. Nous avons tenu à ce que les candidats bénéficient de « l'effet programme » d'*Action Cœur de Ville* en animant des événements, en inventant des rencontres thématiques réunissant chefs de projets

de collectivités, concepteurs et acteurs de l'immobilier comme le *Forum des Solutions*. Ces retours d'expérience ont donné lieu à des *Cahiers de solutions* à l'intention des 222 villes ACV.

Les territoires nous ont énormément appris. Chaque ville, confrontée à des défis spécifiques - un couvent à Bastia, une manufacture à Châteauroux, une usine à Montbrison, un palais médiéval à Cahors, un îlot patrimonial à Laval - a dû inventer des réponses sur-mesure et faire émerger des coopérations inédites entre acteurs publics et privés. Ces derniers se sont aventurés sur des terrains inconnus : foncières de redynamisation, co-investissements public-privé, mobilisation du Fonds Friches, du Fonds Vert...

Non, il n'existe pas de solution unique. Chaque projet exige des ajustements permanents, une capacité d'adaptation et une acceptation de l'incertitude.

Au PUCA, nous nous sommes attachés à mettre en place une méthodologie facilement appropriable à chaque étape, ainsi que des outils adaptables localement. Nous avons mesuré l'importance d'établir une relation de confiance entre acteurs et de trouver le juste équilibre entre soutien national et action locale.

Ces expériences ont également révélé le rôle essentiel des « hyper-chefs de projet » qui orchestrent la complexité au quotidien. Leur montée en compétences constitue l'un des effets précieux du programme.

Le patrimoine bâti existant, longtemps perçu comme une contrainte, apparaît désormais comme une matière première à réinvestir, un gisement de foncier invisible, une identité sur laquelle construire l'avenir. Les exemples présentés dans cet ouvrage constituent un corpus unique pour éclairer les défis contemporains : comment mettre en œuvre le zéro artificialisation nette ? Comment équilibrer des opérations de renouvellement urbain hors des marchés métropolitains ?

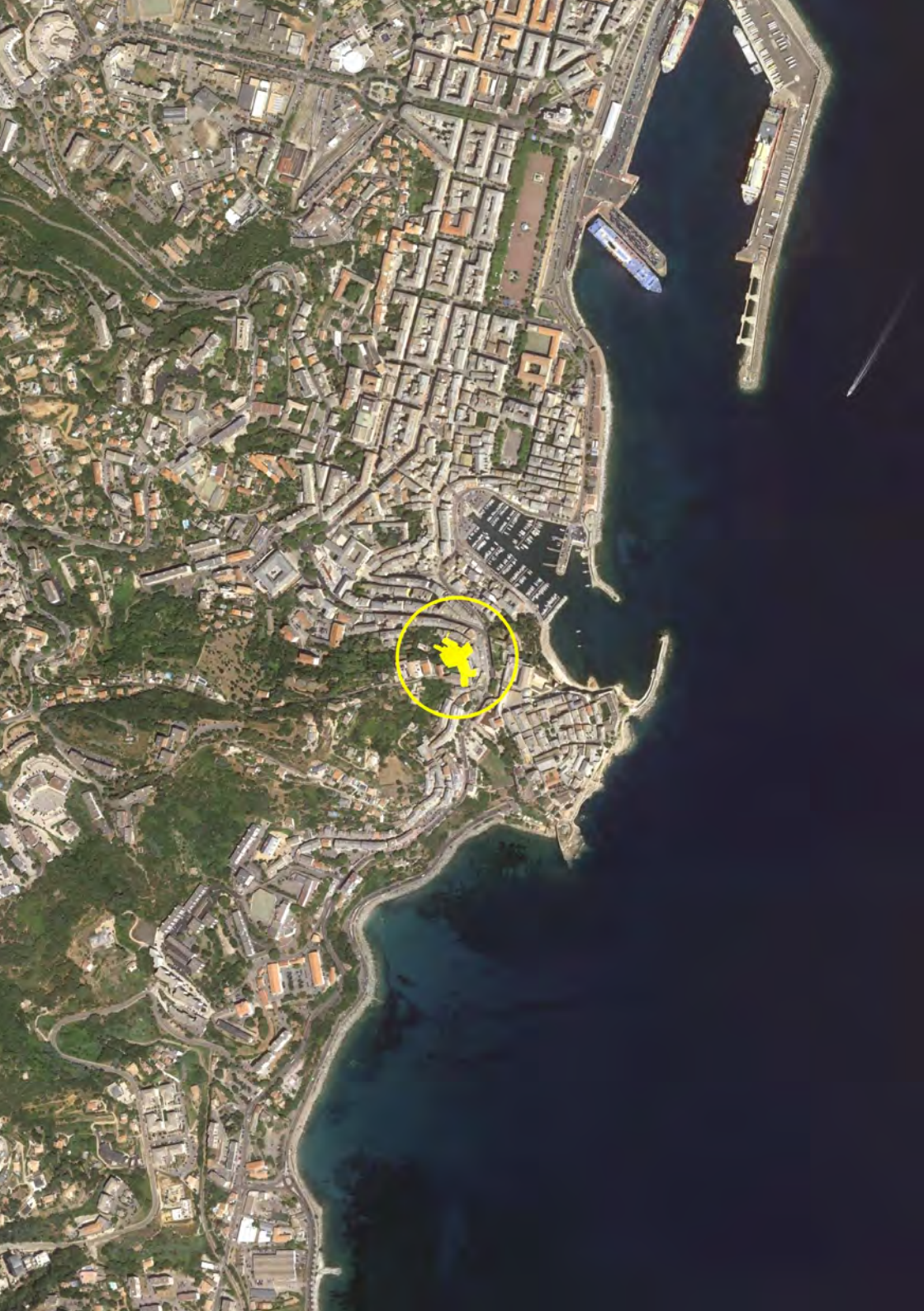
Oui, il est possible de faire autrement, à condition d'oser et de faire confiance. Ces villes se sont révélées être des territoires d'innovation exemplaires, capables de montrer la voie. La machine de la revitalisation est lancée et d'autres villes se sont engagées, seules, dans la transformation de leur cœur de ville en adoptant les principes de *Réinventons nos cœurs de ville*. La preuve est faite que notre pari d'éclaireur a été gagné.

Cet opus documente l'aventure collective que nous avons portée avec passion aux côtés de l'ANCT. Il entre dans les coulisses de la fabrique urbaine sans cacher ni les succès ni les échecs. Il donne la parole à l'ensemble des acteurs qui ont permis à ces expérimentations de voir le jour. Il révèle la capacité d'initiative des villes moyennes auxquelles manquaient la visibilité, l'accompagnement et les outils adaptés. *Action Cœur de Ville* et *Réinventons...* leur ont offert ce triptyque.

Élus et services des collectivités, services de l'État, architectes et urbanistes, promoteurs et investisseurs, chercheurs et étudiants : cette nouvelle publication du PUCA s'adresse à tous ceux qui s'intéressent à la fabrique concrète des territoires. Puissent-ils y trouver de nouvelles sources d'inspiration pour continuer à innover et transformer durablement nos territoires.

Nos remerciements chaleureux vont à tous les acteurs qui ont rendu possible cette aventure : Hélène Peskine au PUCA, les directions successives d'Action Cœur de Ville incarnées d'abord par Rollon Mouchel-Blaisot dont l'engagement fut déterminant, puis Dominique Consille, l'ensemble des partenaires nationaux, et surtout les élus et services des villes qui se sont lancés avec courage. Notre gratitude va également à Emmanuel Redoutey et Sabrina Charrière pour leur travail rigoureux d'accompagnement et de capitalisation.

Anne Vigne, Responsable des programmes
Laetitia Comito-Bertrand, Chargée de mission
Plan Urbanisme Construction Architecture



INTRODUCTION

Expérimenter,
réinventer,
revitaliser



Cet ouvrage retrace l'histoire du programme *Réinventons nos cœurs de ville* (RCV) et son déploiement de 2019 à 2024. Il relate la manière dont ce dispositif national a déclenché la mise en chantier de programmes sur des sites souvent bloqués de longue date dans des petites et moyennes villes. Le propos s'appuie sur un retour d'expériences à mi-parcours engagé en 2021¹ à la demande du PUCA par Sabrina Charrière et Emmanuel Redoutey, prolongé ensuite dans le cadre d'une mission d'accompagnement de l'ANCT pour le lancement et le suivi d'une nouvelle session d'appels à projets entre 2022 et 2024.

Il s'inscrit plus largement dans une récente littérature accompagnant le retour des petites et moyennes villes dans l'agenda scientifique et urbanistique pour en révéler les fragilités mais aussi les ressources et les capacités de résistance à la dévitalisation. La perte d'habitants en centre-ville faute de logements attractifs (présents, mais inadaptés et pour beaucoup vacants), couplée à la perte d'emplois, administratifs notamment, se combinent à une crise du commerce de centre-ville dont les raisons sont multiples. Les constats sont partagés et documentés. Plusieurs auteurs qui s'intéressent à ces phénomènes le font généralement, à partir d'enquêtes localisées et d'une appréhension fine du contexte (Dubeaux, Miot, 2023). Nous adoptons un parti similaire : déconstruire une tendance macro-géographique à traiter en bloc les difficultés socio-économiques des territoires à l'ombre des métropoles, pour mieux mettre en exergue les particularités de ces villes et de leurs dynamiques. Cela revient à prendre en considération la grande diversité des contextes et l'idée d'expérimentations localisées, dont *Réinventons nos cœurs de ville* est l'un des laboratoires.

¹ Réinventons nos cœurs de ville - Retour d'expérience à mi-parcours (janvier 2022) :

Livret I - Genèse, enseignements et perspectives

http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/reinventons_retour_d_experience_livret_1_enseignements_vf2.pdf

Livret II - Retour d'expérience de 10 villes témoins

http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/reinventons_retour_d_experience_livret_2_villes_temoins_vf2.pdf (Julhiet-Sterwen - Emmanuel Redoutey U&P - GB2A).

EXPÉRIMENTER, RÉINVENTER, REVITALISER

Bien que galvaudée, la réinvention est une idée séduisante : voisine de l'ingéniosité, elle évoque une adaptation au changement, la redécouverte de ses forces, la résistance aux difficultés autant qu'une capacité à transformer le monde. Sa forme réfléchie – « se réinventer » – est aussi signifiante : elle traduit une introspection active et l'idée d'une transformation concrète autant qu'une forme de résilience. Parmi d'autres programmes nationaux créés dans le sillage d'*Action Cœur de Ville*, le dispositif *Réinventons nos cœurs de ville* a en effet généré un effet moteur sur les territoires, les élus et leurs services. Il a leur a donné un outil pour remédier à la désagrégation d'éléments qui, littéralement, ne s'agrègent plus aussi bien que par le passé : l'espace public et le commerce ; le commerce et l'habitat ; l'habitat et les services urbains de proximité...

Ce texte s'inscrit également dans le sillage d'analyses produites autour de l'essaimage des appels à projets urbains innovants (APUI) dans les grandes villes et métropoles depuis 2014. Le recours à ces procédures hors commande publique a largement été commenté dans la presse spécialisée et la littérature scientifique, soit pour en défendre ses bénéfices partagés entre le public et le privé, soit en pour dénoncer les risques et les écueils². Contrepoint éloquant des bilans des APUI métropolitains³, *Réinventons nos cœurs de ville* offre un corpus original et singulièrement diversifié. Il est riche d'enseignements nichés dans le détail d'arrangements organisés entre initiateurs publics et porteurs de projets privés. On peut y voir une taxonomie du territoire et du patrimoine français révélée dans les deux catalogues de sites publiés en 2019 et 2022. Il s'agit de projets bien plus modestes que les grandes opérations d'aménagement qui s'affichent dans la presse professionnelle. Mais les atterrissages opérationnels sont tout aussi complexes, déterminés par des montages juridico-financiers aux frontières de la commande publique.

² Meunier, Redoutey, Zetlaoui, 2018.

³ Gréco, Josso, Rio, 2019 ; L'Institut Paris Region, 2023.

Il ne s'agit pas de faire l'apologie d'un programme national mais de comprendre comment des villes moyennes s'en sont saisi et l'ont fait évoluer. Entre étonnement et prise de recul, notre récit porte une hypothèse générale et suit un fil directeur : le programme *Ré-inventons nos cœurs de ville*, avec ses qualités et ses manques, est un espace privilégié d'observation, un laboratoire national de stimulation de projets et d'expérimentation locales.

Il se déploie à l'interface d'une impulsion nationale, de stratégies locales de revitalisation transcrites dans les conventions *Action Cœur de Ville* et de procédures tactiques à l'échelle de petits sites à réactiver. Les acteurs de ces « petits appels à projets », qu'ils soient aboutis, retardés ou même infructueux, ont des choses à nous apprendre sur les nouveaux ressorts de la fabrique urbaine. Comme le note le maire de l'une des villes impliquées, « l'avantage, quand on est petit, c'est la capacité à mettre facilement tout le monde autour de la table, élus et services compris, sans intermédiaires. Les élus ne sont pas éloignés des sujets. »

Réinventons nos cœurs de ville vise moins à promouvoir la méthode des appels à projets empruntée aux métropoles qu'à semer les graines d'une stratégie de revitalisation par la réutilisation patrimoniale, en s'intéressant non pas à des fonciers à aménager mais à du bâti ancien, désaffecté ou inoccupé, souvent imbriqué dans un tissu historique protégé. Lorsque ces opérations font revenir des habitants en centre-ville, des commerces ou des activités, elles contribuent à leur petite échelle aux politiques de sobriété foncière, à force de petites opérations au service de grandes orientations.

De la même manière, on peut considérer que le grand nombre de communes et d'élus locaux en France, parfois décrié au titre d'un éparpillement des énergies et des intérêts, porte aussi une force d'action pour décupler, centupler, multiplier des micro-centres de gravité de revitalisation : des actions discrètes ou minuscules pour le regard macro-géographique, mais essentielles pour les élus et les techniciens qui œuvrent à la gestion urbaine de proximité et la volonté de conserver des services, du commerce, de l'animation... de la vie urbaine en somme.

Il ne s'agit pas d'opposer, d'une part une vision planificatrice et centralisatrice qui n'a de cesse de défendre et d'étendre les établissements de coopération intercommunale et, d'autre part, l'échelon communal de petites et moyennes villes qui portent leurs projets à bout de bras et patientent au guichet des subventions. Le programme *Action Cœur de Ville* a contribué à réduire cette opposition avec la méthode du conventionnement qui a fait ses preuves. La plus-value de *Réinventons nos cœurs de ville* est d'inclure des porteurs de projets privés dans le jeu de la revitalisation par la méthode des appels à projets.

Sur la forme, le texte privilégie le récit et donne la parole à de nombreux acteurs rencontrés à l'occasion de l'enquête : élus locaux, services, partenaires nationaux d'*Action Cœur de Ville*, groupements d'opérateurs. Les contacts établis avec les villes pionnières du programme se sont ensuite enrichis avec l'entrée de nouvelles collectivités dans le cadre d'une seconde session en 2022 et le suivi du programme jusqu'à ce jour.

Les voix rassemblées ici, l'exposé des espoirs et des difficultés rencontrées, le récit des réussites et des contretemps, les expressions d'une volonté d'apprendre, de coopérer, de faire avec ou de faire avec moins, nous racontent une histoire et expriment une aventure collective : car, au-delà des démarches mises en œuvre ici et là, au-delà du label *Réinventons nos cœurs de ville*, une communauté de partage d'expériences a vu le jour entre les villes et leurs services, contribuant à tisser un réseau d'initiatives qui dessinent les contours d'une nouvelle fabrique des cœurs de ville.

SYNOPSIS

La première partie – *Les 1000 facettes de la revitalisation* – campe le décor d'un changement de posture de l'État. Elle retrace la genèse de *Réinventons nos cœurs de ville* dans cette évolution et l'esprit de challenge qui accompagne la multiplication des appels à projets depuis le milieu des années 2010. Le corpus des sites *Réinventons nos cœurs de ville* est l'occasion de dresser un panorama diversifié de situations où se croisent des enjeux patrimoniaux, architecturaux, écologiques et financiers.

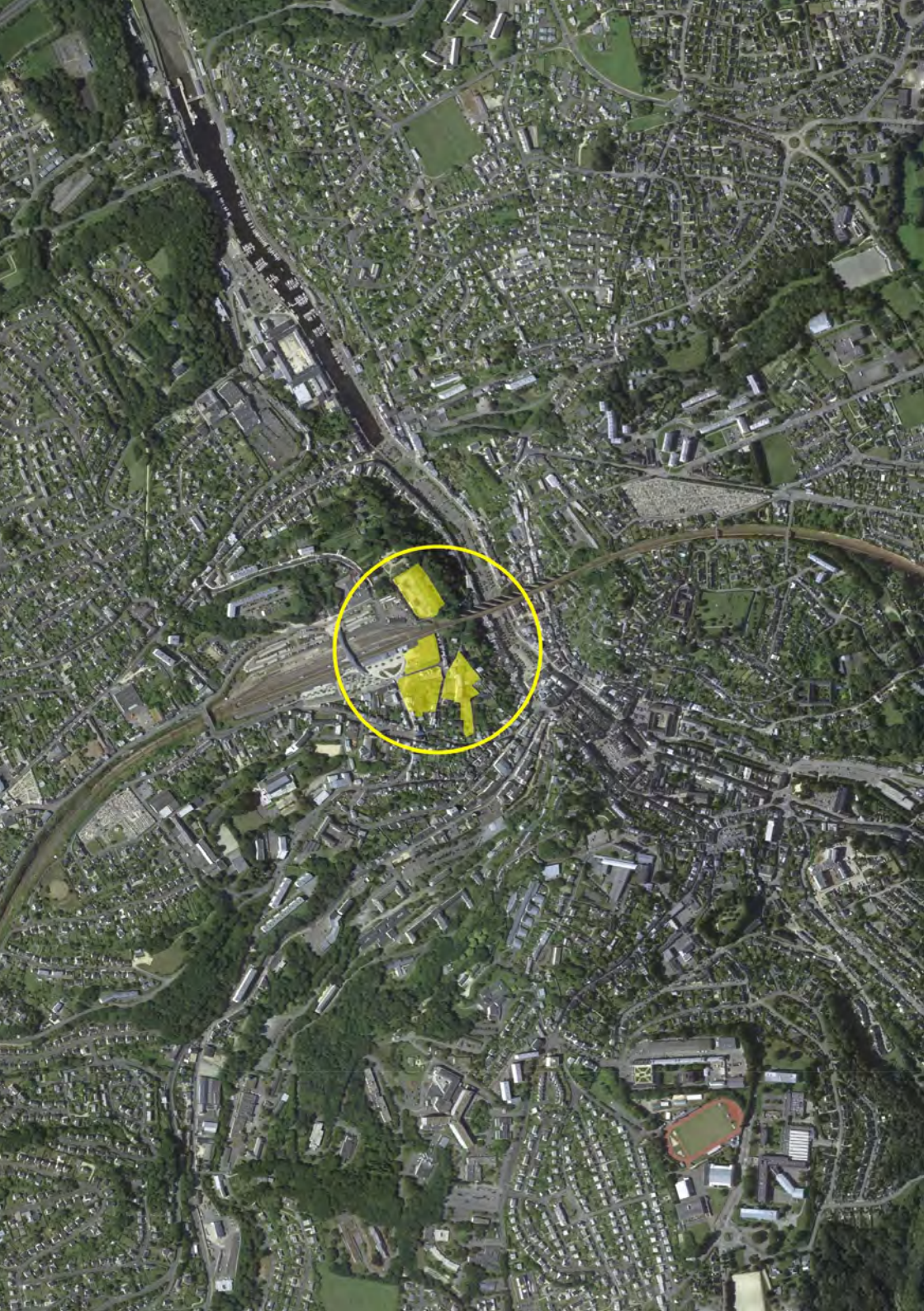
La deuxième partie – *Apprentissages croisés* – est basée sur le retour d'expériences de la première session de *Réinventons* (2019-2022) et l'accompagnement de la seconde session (2022-2024). La manière dont les villes se sont emparées de l'outil de l'appel à projets, ainsi que les temps de négociation/coopération avec les groupements candidats jusqu'à la désignation des lauréats, sont restitués dans l'esprit d'une sociologie des acteurs, appuyée sur leur expérience et leur vécu.

La troisième partie – *Apports et perspectives* – tire des enseignements sur le dispositif national, ses forces et ses faiblesses, et mesure le chemin parcouru vis-à-vis des objectifs initiaux. Elle analyse plus finement la diversité des projets locaux au travers de trois thèmes d'analyse croisée : les enjeux d'architecture et de patrimoine, entre protection et transformation ; les « matières à programmation », les mixités d'usages pérennes ou transitoires et la capacité d'évolution des projets ; enfin les épreuves du montage opérationnel, juridique et financier, clé de voûte du projet appuyé sur deux fondements, l'un public, l'autre privé.

Par facilité d'écriture, sans vouloir personnifier le programme national ni faire un usage trop marqué des acronymes, le texte utilisera fréquemment "Réinventons..." comme la forme contractée du « dispositif national Réinventons nos cœurs de ville ».

De même, le programme ACV désignera le programme Action Cœur de Ville, de manière à ne pas confondre les deux dispositifs emboîtés l'un dans l'autre. La table des matières détaillée et la table des focus donne un aperçu rapide des contenus pour une lecture plus ciblée.

Enfin, la liste des personnes rencontrées dans le cadre du retour d'expériences et citées dans le texte, est donnée en fin d'ouvrage.



PARTIE 1

Réinventons
ou révélons :
les 1000 facettes
de la revitalisation



UN CHANGEMENT D'ÈRE ET DE MÉTHODE

Décentralisation *versus* revitalisation

Depuis les grands actes de la décentralisation des années 1970 et 1980, un débat récurrent se pose en France quant à l'inégale répartition des richesses et la captation des ressources par les métropoles, Paris et l'Île-de-France au premier rang. Le leitmotiv d'une inéquité géographique sous-tend les efforts de l'État pour rééquilibrer les politiques d'aménagement du territoire et soutenir les élus du monde rural et de territoires en décroissance ou en perte d'attractivité.

La succession des acronymes désignant les agences et délégations interministérielles au service des territoires marque les évolutions du lexique de la décentralisation⁴. Attractivité, compétitivité, égalité et cohésion, apparaissent comme quatre pierres angulaires d'un édifice territorial à étayer au fil de politiques nationales portées par des gouvernements successifs qui défendent les mêmes objectifs. Entre autres sujets de prospective et de rééquilibrage – infrastructures, transports, grands équipements –, il s'agit de contrebalancer le poids des grandes villes dans le développement économique et urbain français, face aux effets de concentration des centres de production et de décision économiques et, corollairement, à la captation des classes dites créatives et des meilleures ingénieries.

Les vagues successives de désindustrialisation combinées à la tertiarisation de l'économie ont en effet affecté plus durement les petites villes ou, du moins, des villes de tailles diverses situées en dehors des aires d'influence métropolitaine. Très récemment, les effets de la crise sanitaire de la covid-19 ainsi que l'accélération évidente des impacts du changement climatique ont bouleversé cet état de fait avec un supposé regain d'attractivité des villes moyennes dans les trajectoires résidentielles. L'idée d'un exode

⁴ On parle d'abord de « l'attractivité » et de « l'action régionale » (DATAR, 1962), puis de la « compétitivité des territoires » (DIACT, 2005) et de « l'égalité des territoires » (CGET 2014), enfin de « la cohésion des territoires » (ANCT, 2020).

massif des grands pôles urbains est néanmoins nuancée, sinon contredite, par les chiffres et notamment les premiers enseignements d'un programme de recherche piloté par le PUCA et le Réseau Rural Français sur l'impact de la pandémie sur les mobilités résidentielles⁵.

La métropolisation est toujours à l'œuvre. Ses effets sont documentés : les grandes métropoles se concentrent et cristallisent l'investissement privé tandis que les petites et moyennes villes se dévitalisent au terme de plusieurs ères de périurbanisation et d'affaiblissement des centres-villes. Mais toutes les villes moyennes ne rencontrent pas les mêmes difficultés et beaucoup montrent des capacités de rebond et d'invention. L'opposition entre villes moyennes et métropoles est sujette à controverses en regard des effets d'une inter-territorialité plus complexe à analyser.

Pour ces villes situées dans l'ombre des métropoles, les politiques nationales ont d'abord œuvré pour renforcer les intercommunalités et les outils de planification à l'échelle régionale ou locale : SRADDET, SCOT, PLUi et autres documents cadres de l'action publique territoriale qui jalonnent les lois successives portant sur la ville, le logement, le climat et l'environnement... L'arsenal des outils de planification stratégique au service de la décentralisation ou de l'intercommunalité ne suffit pas à transformer l'essai de revitalisations endogènes. Le pluriel est utilisé ici à bon escient tant le caractère générique des causes et des effets, masque la multiplicité des contextes et des réponses possibles. Car les documents et outils de planification, globalement arrivés à maturité et perpétuellement remis à l'ouvrage, ne sont plus les seuls véhicules de la revitalisation bien qu'ils restent nécessaires pour gouverner les projets de territoire.

À partir de son lancement en 2018, le programme ACV marque un changement de vocabulaire et de posture suggérant une opposition sémantique entre dé-centralisation et revitalisation. L'État central n'agit plus dans l'idée de combler les manques avérés de

⁵ POPSU Territoires, « L'exode urbain ? Petits flux, grands effets, Les mobilités résidentielles à l'ère (post-) covid », 2022-23.

territoires délaissés en creux des métropoles avec une redistribution des richesses au service des plus démunis. Il ne s'agit pas de réduire la voilure des grands vaisseaux métropolitains, mais de révéler, réveiller ou réactiver des moteurs de développement et de projet en soutenant l'attractivité endogène des petites et moyennes villes, avec leurs qualités, leurs ressources et leur potentiels propres. Ce n'est donc pas – seulement – une affaire de dotations et de guichets pour donner plus de moyens. Les programmes nationaux tels que ACV et les multiples Appels à Manifestation d'Intérêt associés – dont *Réinventons nos cœurs de ville* –, sont autant d'outils à disposition des collectivités, pour réactiver leur capacité de projection, leur redonner confiance, les réinscrire dans un cycle vertueux d'investissement local et, en somme, de les inclure dans un récit de revitalisation. Dans ce récit national, la diversité des villes et la combativité des élus locaux portent une force symbolique, décuplée par un maillage d'initiatives coordonnées.

Régler la focale sur les cœurs de villes : agir et promouvoir

Ce récit s'appuie sur ce que les villes ont à la fois de plus précieux et de plus fragile : les centres anciens qui abritent leur patrimoine historique, leur identité, leur commercialité ainsi que leurs principaux lieux de vie et d'attrait touristique. Il est question de revitaliser des cœurs de ville qui perdent des habitants au profit des communes voisines ou plus lointaines, qui voient certaines devantures se fermer, et qui peinent à maintenir l'image et la réalité d'un centre-ville animé, tandis que la vacance des logements s'installe.

Plus concret que les récits de planification et leur injonction au renforcement des intercommunalités par ailleurs essentiels, le réglage de la focale sur les cœurs de ville a rencontré une adhésion immédiate et très forte auprès des maires, ceux-ci retrouvant un rôle central dans le projet local et le projet de territoire en dialogue avec leur structure intercommunale. On le voit partout sur le territoire : la coopération entre l'échelon communal et l'échelon intercommunal est déterminante ainsi que l'épaullement des services déconcentrés de l'État et parfois du Département et de la Région, autour d'objectifs concourants, remparts aux concurrences et aux effets délétères de la périurbanisation.

En visant à « redonner de l'attractivité et du dynamisme aux centres des villes moyennes », le programme ACV agit comme le bras armé d'un premier plan d'investissement public qui représente 1 MM€ annuel sur 5 ans, de 2018 à 2022, puis prolongé jusqu'en 2026. Mais le message d'un investissement massif de l'État, avec le soutien de la Banque des Territoires, adresse également un signe aux opérateurs économiques de toute nature pour faire revenir l'investissement privé dans les petites et moyennes villes. Il y a dès lors un très fort enjeu de communication auprès des opérateurs privés et les mondes professionnels de l'urbanisme, de l'architecture et de l'aménagement. Tout au long du déploiement du programme ACV, les publications de l'ANCT contribuent au marketing des villes moyennes.

Un tournant pour l'action publique locale/nationale

Comme le rapporte Rollon Mouchel-Blaisot, directeur du programme ACV entre 2018 et 2023 et préfet, le plan national ACV est créé en 2017 sous l'impulsion du ministre Jacques Mézard. Son passé d'élu local en tant que sénateur du Cantal, conseiller municipal et Président de la Communauté d'agglomération du Bassin d'Aurillac, joue beaucoup dans le style de son exercice ministériel, style prolongé par le caractère proactif du préfet en charge du programme qui imprime également sa marque et fixe la méthode. À cette période charnière de rééquilibrage de l'action publique sur le territoire français, ACV marque un tournant significatif sous trois aspects :

- d'abord une volonté d'agir au cœur de la fabrique urbaine en pointant les centres-villes, apparaissant à la fois comme des symptômes visibles de dévitalisation et des espaces de ressources latentes, entre autres patrimoniales (patrimoine immobilier, architectural et historique) ;
- ensuite une inflexion de la posture de l'État qui se pose en impulsor et facilitateur davantage qu'en prescripteur et ordonnateur par un jeu d'itérations entre les gouvernances nationale et locale et par la mobilisation de nouveaux modes de financement ;
- enfin la mobilisation active de partenaires financiers nationaux en soutien des territoires pour l'injection de ressources en finan-

cement et en ingénierie (la Banque des Territoires et Action Logement notamment), garanties dans l'écriture de conventions.

Le conventionnement : un outil de programmation partenariale

Il ne suffit plus d'observer et comprendre les phénomènes de dévitalisation, d'agréger les diagnostics et de planifier des programmes d'action à visée plus ou moins lointaine : il faut programmer, financer et réaliser. À l'intérieur des périmètres d'ORT (Opérations de Revitalisation des Territoires), créés en 2018 par la loi Elan c'est bien la question de la programmation qui est en jeu, au sens d'un programme d'actions qui identifie les acteurs de la fabrique urbaine (financeurs, partenaires, maîtres d'ouvrage) qui contribueront à la mise en œuvre de conventions ACV pluripartites.

Le conventionnement, outil largement éprouvé par les contrats de ville et les conventions Anru depuis plusieurs décennies, n'est pas nouveau. L'originalité et la réussite des conventions ACV, sur le plan de la gouvernance et de l'efficacité de l'action publique, est surtout liée à l'implication croisée des partenaires locaux et nationaux (Action Logement, Banque des Territoires, Anah, entre autres) agissant directement pour le partage de ressources en ingénierie et en financement de projets, avec des itérations continues entre le local et le national.

Le programme national ACV et son « offre de services » présentent aussi l'intérêt de se diffracter en de multiples outils et ressources à disposition des collectivités tels que le *Forum des solutions* et d'une palette d'Appels à Manifestations d'Intérêt nationaux (AMI) qui se déploient également en direction des *Petites villes de demain*. Ces dernières se trouvant parfois perdues dans ce mille-feuille de dispositifs, tandis qu'elles affrontent l'avènement et l'intégration de la séquence ERC (Eviter, Réduire, Compenser) dans leur PLU. Au-delà des labels et des effets de projecteur, le programme ACV a généré une armada de fiches-programme, des boîtes à outils ou des tutoriels de candidature ou de recherche de financement, édités par les partenaires nationaux.

Les deux acceptions de l'AMI et le terreau des appels à projets

L'AMI, Appel à Manifestation d'Intérêt, est relativement peu explicité dans le Code de la commande publique. L'usage en cascade du même terme pour deux acceptions aux finalités et implications très différentes crée une ambiguïté qu'il convient de lever car il peut être entendu de deux manières :

- d'abord au sens littéral, tel qu'utilisé par les administrations et agences de l'État pour les grands AMI nationaux, comme une invitation à se manifester, à participer à un programme national de recherche ou d'innovation. Il s'agit alors davantage d'un *sourcing* territorial permettant de sortir d'un certain isolement : c'est le cas de la consultation nationale *Réinventons nos cœurs de ville* lancée en 2019 pour capter l'intérêt et l'initiative des collectivités ;
- puis, au sens juridique, comme le moyen pour la personne publique de « faire appel » à des initiatives privées portées par des opérateurs économiques pour favoriser l'émergence d'un projet en dehors du champ de la commande publique traditionnelle : c'est le cas des appels à projets locaux *Réinventons...* lancés par les villes en vue de capter l'intérêt de néo-investisseurs sur le territoire avec un transfert de droit en ligne de mire.

Au registre des projets opérationnels, il montre surtout comment le recours aux appels à... – à compétences, à idées, à projets, etc. – prend une place importante dans les champs de l'urbanisme et de l'aménagement et plus seulement de l'architecture depuis longtemps soumise au jeu des concours.

Les AMI se déploient dans un monde parallèle à la commande publique et au droit de la maîtrise d'ouvrage publique. Ils témoignent de l'effritement d'un modèle où la collectivité est sûre de ses besoins et en maîtrise le financement. Si les réformes de la commande publique depuis le début des années 2000 ont contribué à faire du maître d'ouvrage un « acheteur public », le recours récurrent aux appels à projets transforme le commanditaire public en challenger d'opérateurs privés. C'est d'ailleurs à ce titre que des observateurs y ont vu de l'innovation, car les collectivités n'en avaient en général pas la connaissance juridique ni le sa-

voir-faire, encore moins l'expérience et la méthode. Et cet esprit de challenge irrigue également les AMI nationaux permettant à l'État de se départir d'injonctions venues d'en haut pour venir stimuler les initiatives locales.

L'AMI RÉINVENTONS NOS CŒURS DE VILLE

Des territoires sous le projecteur

Parmi les outils au service des 222 premières villes du programme ACV, le dispositif *Réinventons nos cœurs de ville* accompagne les territoires, en ingénierie et en financement, pour la mise en œuvre d'appels à projets à visée opérationnelle et à caractère démonstrateur. Tel que présenté à son lancement, il « vise à faciliter l'émergence de projets et de programmes urbains innovants en centre-ville, adaptés aux marchés et aux besoins locaux, favorisant la transition écologique et l'inclusion sociale et valorisant le patrimoine architectural, paysager et urbain ». Cette expression à rallonge montre l'intrication des objectifs initiaux et l'interdépendance des ingrédients programmatiques, où les manques et les difficultés masquent autant de ressources et de potentiels. Et conformément à la philosophie du programme, il s'agit de favoriser des partenariats nouveaux entre institutions publiques et opérateurs privés, entre société civile et professionnels de l'urbain, entre investisseurs et concepteurs.

► *Parmi les manques et les difficultés rencontrées par les villes* : un marché immobilier fragile ou très détendu, la vacance, des opérateurs qui manquent à l'appel ou ne se dirigent pas naturellement vers ces territoires, le non-renouvellement de toute une génération de commerçants, des loyers commerciaux jugés trop élevés, les stratégies d'éloignement ou d'évitement des ménages vers la périphérie, en particulier les familles du fait de l'inadaptation des logements et du besoin de la voiture à la maison...

► *Parmi les ressources et les potentiels* : un cadre de vie que les élus ne cessent de défendre bien que l'expression paraisse creuse, le cachet des centres anciens banalisé par les dernières enseignes

de restauration rapide, la proximité des services et des équipements qui demeurent encore là, l'animation urbaine mais aussi et surtout des espaces inoccupés ou sous-occupés, des friches en attente de réaffectation de longue date, tout un patrimoine urbain et architectural à ré-employer, ré-habiter, ré-investir...

À la croisée d'une vision politique et de puissants relais dans les administrations centrales, les porteurs nationaux du dispositif *Réinventons...* font le pari que les villes moyennes ont, avec l'impulsion d'ACV, la capacité à faire venir des investisseurs et des opérateurs géographiquement et culturellement éloignés ; et que ces derniers, captés par un nouvel intérêt pour des gisements fonciers en centre-ville, peuvent entraîner dans leur sillage un cortège de concepteurs contribuant à la réinvention d'un patrimoine en dés-hérence ; cela en mobilisant des ingénieries de la programmation, de la conception et du financement de projet qui manquent parfois singulièrement à ces territoires.

On observe que l'inverse est également vrai : dans plusieurs villes de la première session de *Réinventons...*, des architectes ou paysagistes locaux et régionaux ont été initiateurs en allant chercher par la main des promoteurs qui ne se seraient pas présentés sans cette entremise.

« Les projets *Réinventons...* doivent être pensés comme témoins de nouveaux liens créés entre les villes moyennes et les professionnels de l'urbain. L'intérêt réside aussi dans la dynamique que peut enclencher la mise en valeur d'une réussite : communiquer sur une réussite permet d'inverser la tendance en termes d'image et de confiance ».

Rollon Mouchel-Blaisot, directeur national programme ACV

Au sujet du rôle des appels à projets locaux dans la stratégie ACV, Rollon Mouchel-Blaisot, alors directeur national du programme, traduit la volonté de reconstituer des écosystèmes professionnels autour de ces villes, de faciliter l'engagement rapide d'opérations pour initier un cercle vertueux de confiance et de réinvestissement dont on connaît les effets sur le marché. En ce sens, les ressorts de

la nouvelle fabrique des cœurs de ville relèvent de l'architecture relationnelle des artisans de la fabrique elle-même davantage que des projets architecturaux et urbains qui vont progressivement émerger. Dans les faits, les opérateurs ne se sont pas précipités en masse vers la cinquantaine d'appels à projets lancés entre 2019 et 2024. Mais cela suffit à prendre le pouls du territoire et, pour certains porteurs de projet, à découvrir des territoires et des marchés qu'ils ne connaissaient pas.

Qui a inventé *Réinventons* ?

Inspirations et genèse du programme

Si *Réinventons nos cœurs de ville* est né d'une impulsion ministérielle, la direction du programme ACV au sein du CGET, puis de l'ANCT, et le PUCA en sont les principaux artisans. L'histoire commence à la fin de l'année 2017 aux prémices du programme ACV. Jacques Mézard, alors ministre de la Cohésion des territoires, porte l'impulsion politique : il veut mettre en lumière les villes moyennes, cherchant à mobiliser des grandes signatures de l'architecture, de l'urbanisme et du paysage qui ne doivent pas être réservées aux métropoles.

Sollicitée à ce sujet, la DGALN (Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature) y voit une ressemblance avec le concours European et interpelle le PUCA au sujet de cette commande alors peu formalisée. L'idée d'un concours international inspiré de l'illustre concours d'idées est une première piste. Très rapidement se pose la nécessité d'inventer un programme spécifique répondant aux intentions du ministre qui en est à l'initiative. La première note rédigée par Hélène Peskine, Secrétaire permanente, à la fin de l'année 2017 est intitulée « Révéler les territoires » et esquisse les contours d'un « concours national de programmation urbaine et architecturale » entre l'inspiration d'European et celle des Appels à Projets Urbains Innovants, médiatisées à la même période à la suite de *Réinventer Paris* 1 et 2. La deuxième inspiration est confirmée par le ministre qui choisit de déployer un dispositif similaire pour les villes moyennes. Le CGET avant la création de l'ANCT et le PUCA coopèrent alors plusieurs mois pour donner forme au programme.

Par la suite, le PUCA finalise les contours du dispositif avec l'assistance de la SCET alors mobilisée par la Banque des Territoires. Tous deux s'appuient en particulier sur l'expérience d'IMGP (Imaginons la Métropole du Grand Paris), modèle d'appel à projets « à deux étages » pilotés par la Métropole du Grand Paris pour le compte de différents « porteurs de sites ».

Mais *Réinventons nos cœurs de ville* va prendre une voie différente. Pour des questions à fois juridiques et stratégiques, l'État ne pilotera pas des appels à projets sur des patrimoines qui ne lui appartiennent pas mais se positionnera comme l'initiateur du dispositif. L'équipe du PUCA conçoit ainsi un AMI pour identifier des sites, et des villes en capacité de porter la maîtrise d'ouvrage d'un appel à projets local et d'en assurer la conduite de bout en bout. Toute une série d'outils est mise à leur disposition dont un guide de candidature étayé et un « kit » de pièces contractuelles.

En somme, le dispositif retenu pose un cadre national bénéficiant de la marque ACV et se déploie localement avec l'exigence d'une prise en main par les villes. Ici s'exprime l'originalité du dispositif : entre stimulation nationale et initiatives locales, entre accompagnement par de grands partenaires financiers et autonomie des villes, entre communication nationale et sourcing local auprès des professionnels de la promotion immobilière, de la programmation et de la conception.

Le pari gagnant de la première consultation et les effets de la démultiplication

L'AMI *Réinventons nos cœurs de ville* est adressé en décembre 2018 à l'ensemble des 222 villes bénéficiaires du programme ACV. Celles-ci sont appelées à proposer un site en répondant à quelques conditions d'entrée dans le programme : la maîtrise foncière, des intentions de projet cohérentes avec la convention locale ACV et les visées nationales de *Réinventons...*, une organisation partenariale pour piloter l'appel à projets.

Avec surprise, la consultation remporte une forte adhésion des villes avec 112 manifestations d'intérêt, 112 sites répartis dans toute la métropole et les outre-mer, 112 appels à projets potentiels,

112 sites à réinventer. Cet afflux inattendu pose un dilemme aux porteurs nationaux : faut-il procéder à la sélection d'un nombre limité de sites et de projets ou permettre au plus grand nombre d'entrer dans la danse ? Et dans le second cas, a-t-on les moyens humains et financiers pour accompagner un aussi grand nombre de sites ? Le travail phénoménal d'analyse des candidatures est réalisé par le PUCA avec l'aide de la SCET et du Cerema. Le panel est très hétérogène, en nature et en taille de sites. Le groupe s'interroge tout autant sur la maturité relative des dossiers et sur sa capacité à accompagner un grand nombre de collectivités.

Du côté du PUCA, la masse des candidatures interroge la visée expérimentale du programme :

« Le PUCA voulait éviter un effet de débordement en soulignant des difficultés d'accompagnement si un grand nombre de villes était retenu. Notre position est bien de mener des expérimentations qui ont un caractère démonstrateur pour décrypter toutes les étapes et verrous d'un projet, pour faire un apprentissage méthodologique à partir de cas particuliers. Le choix du PUCA est d'aider peu de villes mais de les aider bien, avec une exigence technico-scientifique d'éclairage de l'action publique ».

Hélène Peskine, secrétaire permanente du PUCA

En dépit de ces réticences, la logique d'ouverture et d'inclusion défendue par la Direction du Programme *Action Cœur de Ville* prévaut. Elle relève directement d'une décision politique conduisant à n'exclure aucune ville du dispositif.

Il n'empêche que tous les dossiers ne se valent pas et certains méritent d'être consolidés. Ainsi, lors des *Assises nationales du logement* en mars 2019, les ministères de tutelle de *Réinventons...* (Jacqueline Gourault alors au Ministère de la cohésion des territoires) annoncent avec un certain panache la liste de 112 villes sélectionnées en distinguant deux familles : 56 villes « lauréates » réunissent les conditions pour le lancement de leur appel à projets dès le courant de l'été ; les 56 villes « retenues » peuvent bé-

néficier, à leur demande, d'un accompagnement pour mûrir leur projet ou sont invitées à conclure une acquisition. Le principe de non-exclusion maintient dans le giron du dispositif des villes dont le dossier ne correspond pas pleinement aux objectifs ou n'est tout simplement pas prêt.

Avec le recul, cette décision marque un tournant dans le déroulement du programme *Réinventons...* et peut-être l'histoire des programmes nationaux fonctionnant sur la base d'appels à manifestation d'intérêt. Rollon Mouchel-Blaisot soutient que *Réinventons...* doit avoir un effet démultiplicateur sur l'ensemble du territoire national. Cela a des implications évidentes sur l'accompagnement qui peut être proposé, des coûts de coordination et de temps, mais aussi un nouveau souffle pour nombre de villes qui croient dans cette aventure et s'y investissent pleinement.

Aussi quelques villes n'appartenant pas au groupe des lauréates, telles que Figeac et Brive-la-Gaillarde, ont su activement s'adapter, affûter leur dossier avant de lancer leur appel à projets ; d'autres ont bénéficié à leur demande d'un Atelier des Territoires Flash, l'outil de la DGALN ; d'autres enfin ont surtout compris qu'elles n'étaient pas lauréates et ont laissé les choses en suspens.

Pour la première session, les consultations locales s'engagent ainsi avec plusieurs incertitudes : la capacité des villes à passer à l'acte rapidement, les besoins réels en accompagnement, les écueils et aléas à éviter face au risque de reconversion en marché public –, et bien d'autres sujets qui ont généré de nombreux échanges entre les partenaires. Entretemps, le PUCA, dans son rôle de co-pilote, assure la *hotline* du dispositif pour un bien plus grand nombre de sites qu'initialement envisagé. L'équipe du PUCA est alors renforcée.

Pour la seconde session de 2022 pilotée et financée par l'ANCT avec l'arrivée de Dominique Consille, une trentaine de villes viendront s'ajouter. La méthode et la gestion des candidatures des villes est alors mieux rôdée. Bénéficiant du premier retour d'expériences, le programme a mûri. La direction nationale du programme ACV et l'équipe du PUCA s'appuient sur le cabinet Julhiet Sterwen qui conçoit des outils en ligne permettant d'évaluer la maturité des

dossiers, d'établir un reporting et préparer des revues de projet. Le guide de candidature est mis à jour et clarifié tandis qu'un questionnaire en ligne permet aux collectivités d'auto-évaluer la recevabilité de leur candidature. Il s'agit surtout de vérifier que leur dossier est compatible avec un appel à projets et permet aux opérateurs de se positionner dans de bonnes conditions. Des actions de suivi et d'animation auprès de la communauté des chefs de projet complètent les améliorations. La mise à jour du kit méthodologique permet de contourner quelques écueils de la première session. Ainsi le dispositif d'accompagnement national évolue : il met l'accent sur l'autonomisation des villes mais se montre plus exigeant quant à la maturité des dossiers de sites. L'expérience de la première session permet de propulser plus rapidement les villes candidates à la seconde vague d'appels à projets. En octobre 2023, ce sont 24 appels à projets qui ont abouti à la désignation d'un (ou de plusieurs) lauréat(s) et parmi ceux-ci 15 projets sont en phase de passage à l'opérationnel. À l'été 2024, environ 25 villes - sélectionnées en 2022 - sont actives dans le programme. On note également un raccourcissement des délais, à l'exemple de la Ville de Laval (session 2, site Hercé-Mathurin), qui réussit la gageure de franchir la ligne d'arrivée du permis de construire presque un an après le lancement en juin 2022.

Une gouvernance empirique

La consultation nationale *Réinventons nos cœurs de ville* a ainsi été co-élaborée par le PUCA, la direction nationale du programme ACV et les partenaires financiers. Les premières instances initialement dédiées au dispositif - un comité de pilotage et une commission technique élargie à des organisations professionnelles telles que l'Ordre des Architectes, la FNAU, les CAUE, la fédération des paysagistes... - sont rapidement réintégrées au comité de pilotage ACV. Un comité d'orientation spécifique à *Réinventons...* va perdurer et se réunir environ une fois par an. L'ouverture de ce comité aux fédérations et aux partenaires professionnels permet de diffuser l'information au sein de ces réseaux et de mobiliser des opérateurs susceptibles de porter les projets. Comme le note Rollon Mouchel-Blaisot :

« Le soutien des ministres successifs et l'autonomie du programme ACV ont permis de monter le dispositif en mobilisant et en associant librement les partenaires financiers et les représentants des réseaux professionnels. La gouvernance s'est construite de manière très empirique en bénéficiant des apports et des expertises de chacun. Sans être complètement informel, le comité de pilotage était peu administratif, pas du tout institutionnel. Sans cette souplesse, le dispositif *Réinventons nos cœurs de ville* n'aurait certainement pas pu voir le jour aussi rapidement ».

La SCET et le Cerema sont mobilisés pour l'analyse des candidatures. Par la suite, pendant et à l'issue des appels à projets, les partenaires nationaux sont sollicités au cas par cas, pour accompagner telle ou telle ville. Le PUCA signale les points de blocage aux partenaires ; par exemple auprès d'Action Logement s'il faut faciliter l'entrée d'un bailleur du groupe dans le projet ou encore auprès de la Banque des Territoires, très présente aux côtés des villes via ses directions régionales.

Cette gouvernance empirique repose en grande partie sur un duo de personnalités qui a beaucoup compté pour la mise en œuvre du programme, son pilotage et son animation partenariale : les discussions et les positions d'Hélène Peskine et de Rollon Mouchel-Blaisot, impliquant à chaque étape leurs ministères de tutelle, ont enrichi *in itinere* le programme avec une certaine prise de risque. Issus de cette collaboration entre l'ANCT et le PUCA, nous pouvons retenir quelques effets saillants de *Réinventons nos cœurs de ville* :

— le portage politique et l'effet de marque : l'unité du dispositif national prend le pari d'intégrer une très grande diversité de situations locales, mise en évidence par le premier catalogue des sites présenté aux *Assises nationales du logement* en 2019, où apparaît pour la première fois la marque *Réinventons...* Ce catalogue des sites, réalisé par le PUCA avec le soutien de la Direction de la communication du ministère de l'écologie, constitue même le premier document de communication officiel associé au programme ACV ;

– l’inclusivité et la malléabilité du programme : le choix de donner une place à toutes les villes qui le souhaitaient, témoigne de l’inclusivité du programme. Le dispositif révèle sa malléabilité au travers de la diversité des démarches locales et la capacité de rebond des villes : un appel à projets infructueux n’est pas toujours le signe d’un échec quand les villes optent pour un autre dispositif ou bénéficient de l’activation d’autres outils tels que les Ateliers des Territoires financés par la DGALN ;

– Le maillage partenarial et les coopérations trans-institutionnelles : les entretiens réalisés attestent d’une recherche de coopération trans-institutionnelle, au niveau national comme au niveau local au sein des ORT (Opérations de Revitalisation de Territoires). L’emboîtement de *Réinventons...* dans le programme ACV facilite l’apparition de lignes de traverse entre les périmètres, les rôles et les prérogatives des partenaires nationaux et institutionnels ;

– l’effet d’impulsion sur les villes : d’une logique d’expérimentation limitée à quelques sites à une volonté d’accompagnement plus large, le choix de responsabiliser les collectivités les a amenées à renforcer leurs capacités en conduite de projet tout en s’acculturant à de nouveaux formats de consultation et de dialogue avec des opérateurs privés.

Ainsi le dispositif répond aux préoccupations concrètes des Villes en plaçant l’État et les opérateurs nationaux en position de facilitateurs. Dans ce schéma, leurs représentants doivent se parler, s’adapter, s’organiser différemment, voire changer provisoirement de logique. C’est le cas du PUCA, habitué à des démarches d’expérimentation avec un suivi très fin d’un petit nombre de territoires sur des thématiques ciblées. Il affronte dans ce cas un volume exceptionnel d’expérimentations, multithématiques de surcroît, sans pour autant abaisser le niveau d’exigence ni céder à l’éparpillement, comme le rappelle Hélène Peskine :

« Bien que la maîtrise d’ouvrage des consultations ait été laissée aux villes, il n’en demeurerait pas moins un objectif d’intégration dans le programme national : il y avait une volonté forte et assumée, une exigence d’unité de forme pour donner corps à un programme national porté par le ministère, se dé-

clinant en projets locaux. Avec *Réinventons...* le PUCA s'est éloigné de ses savoir-faire autour de l'expérimentation et de la recherche-action. Le dispositif a cependant permis au PUCA de rentrer dans le réseau des villes et des acteurs, d'avoir une vision variée des problématiques locales spécifiques et donc de capitaliser d'autres expériences ».

« L'expérimentation participante » des collectivités et le *Forum des solutions*

Les projets issus de *Réinventons nos cœurs de ville*, aboutis ou non, peuvent être vus comme une somme d'expérimentations localisées. Si l'innovation était inscrite dans les objectifs initiaux du programme, elle porte essentiellement sur la démarche et n'est pas rattachée à un dispositif de recherche-action. Il est intéressant de voir comment les partenaires nationaux du dispositif ont compris l'idée d'innovation, non pas comme une injonction mais plutôt comme une perspective de diversification des pratiques au travers d'une multiplicité d'expériences-tests. Ainsi, Frédéric Gibert, coordonnateur du programme ACV à la Banque des Territoires, livre son regard sur cet aspect du programme :

« Il y a une forme d'injonction paradoxale à l'innovation : les villes attendent d'abord des projets réalisables, donc économiquement viables, mais aussi des projets innovants, donc atypiques ; or, l'atypisme et la viabilité économique ne sont pas toujours compatibles. Cependant, l'innovation est parfois la condition *sine qua non* de l'émergence du projet, en permettant de faire apparaître idées et des envies, quand les démarches classiques ont échoué. L'innovation est parfois le nom donné à la recherche de solutions autrement introuvables ».

Également rencontrée au moment du retour d'expérience à mi-parcours, Hélène Le Rai, alors chargée de mission Habitat Ancien et Copropriété à l'ANRU, partenaire d'ACV, fait une observation révélatrice d'une dimension participative de l'expérimentation au travers du réseau des chefs de projet.

« La tendance à penser, au niveau national, que les territoires manquent d'ingénierie cache sans doute une autre réalité : celle de chefs de projet qui peuvent être un peu isolés sur le terrain et se saisissent d'opportunités - comme le Forum des Solutions peut en être une - pour se constituer un réseau. L'innovation se nourrit aussi des échanges avec d'autres, en termes d'expériences, de savoir-faire, de stimulation des idées et des envies ».

En effet, le *Forum des solutions*, mis en place et piloté par le PUCA et dont les sessions sont accueillies à la Cité de l'Architecture et du Patrimoine, est imaginé comme un laboratoire où des « expérimentateurs » viennent présenter des pratiques et des réalisations. Il se met en place au cours de l'année 2019 avec un rythme soutenu grâce à un travail de préparation soigneux. Florentin Cornée, chargé de mission dédié, est la tête chercheuse de solutions ou de démarches intéressantes à partir d'entrées thématiques. Le terrain de jeu est celui des villes moyennes pour assurer une certaine répliquabilité des initiatives sur des territoires de même physionomie. Pour chaque session du *Forum*, une dizaine d'exemples donne le ton. Les partenaires nationaux, associés à la gouvernance très ouverte du Forum, abondent également au corpus d'expériences.

Une palette d'outils au service des villes

Les services déconcentrés de l'État qui accompagnent les collectivités signalent l'intérêt de l'outil Atelier des Territoires (AdT) de la DGALN pour mobiliser les acteurs et catalyser des intentions de projets. David Laborey, alors Chef de projet ACV et Opération de Revitalisation de Territoire (ORT) à la DGALN/DHUP, rappelle le lien intrinsèque et parfois l'antériorité entre le dispositif des ateliers et *Réinventons...* Lors de la sélection des candidats à l'AMI national, la DGALN a ainsi proposé d'accompagner par un AdT Flash les sites « retenus » pour lesquels les intentions programmatiques n'étaient pas réellement posées, afin d'ouvrir la réflexion et de proposer une méthode de travail pour la poursuivre.

Pour la DDT du Lot, Yann Drezen, Chef de l'unité Conseil aux territoires et revitalisation des centres anciens, explique comment ce

Focus 1 – Le Forum des solutions

Le *Forum des Solutions* a été conçu par le PUCA pour appuyer la montée en compétences des villes et renforcer leurs capacités de conduite de projet. D'abord destiné aux 112 villes lauréates et retenues de *Réinventons...*, il est très vite ouvert aux 222 villes du programme ACV.

Conçu entre septembre 2018 et avril 2019, il se met en place à une fréquence mensuelle à la Cité de l'Architecture et du Patrimoine puis sous forme de webinaires pendant la pandémie. Piloté par la direction du programme Action Cœur de Ville et le PUCA, avec le concours de la Cité de l'architecture et du patrimoine, il s'appuie sur l'expertise des partenaires financeurs du programme, d'autres ministères ainsi que du Cerema. Plateforme de partage d'expériences, d'idées et d'innovations, il répond à des préoccupations concrètes des villes en s'appuyant sur « ceux qui font » et sur l'expertise des partenaires du programme, à partir de grandes thématiques.

Le *Forum des Solutions* se veut un lieu de partage d'expériences autour de la présentation de projets réalisés, concrets, permettant de détailler les démarches de projets dans toute leur complexité. L'esprit du *Forum des Solutions* est véritablement de travailler l'acclimatation des villes à certaines pratiques innovantes, grâce aux partages d'expériences à plusieurs voix. L'objectif est de donner une impulsion, des idées, de l'audace, à des villes dans lesquelles les bonnes idées ne manquent pas, mais qui peuvent avoir du mal à se lancer dans des démarches dont elles n'ont pas l'habitude. L'enjeu est de montrer que l'innovation est possible, en partageant les réussites (parfois au prix de nombreux efforts) mises en œuvre par d'autres territoires qui leur ressemblent et rencontrent les mêmes craintes et difficultés.

dispositif mis en place en 2018 dans l'agglomération de Figeac a préparé et inspiré un appel à projets *Réinventons...* :

« L'Atelier des Territoires, avait préfiguré une feuille de route pour quatre communes dont Figeac, autour de la question du patrimoine au cœur de la revitalisation des centres-bourgs. La démarche est devenue une référence pour se mettre en « mode projet » en mobilisant des acteurs porteurs de solutions. La force de Figeac et du Grand-Figeac a été d'impliquer les acteurs locaux dans la démarche, notamment à travers une concertation étroite avec les acteurs immobiliers et des artisans et professionnels du bâtiment ».

À Tulle, le même outil est mobilisé en 2021 à la suite de l'appel à projets inabouti sur l'îlot Maison. La Ville bénéficie de la tenue *in situ* d'un Atelier des Territoires Flash, réalisé par une équipe menée par l'agence Concorde. L'Atelier va permettre à la Ville de rebondir et de projeter une programmation sur deux autres sites inoccupés, l'ancien tribunal de commerce et le cloître des sœurs de Nevers. Etienne Brunet, Chef du Service des études et stratégies territoriales à la DDT de Corrèze, connaît bien la démarche et souligne son intérêt (permettre à la Ville de se positionner rapidement) d'autant plus qu'elle est itérative : « le fait de procéder étape par étape, opération par opération, permet de consolider la réflexion et de construire des projets plus solides, s'appuyant sur les expériences précédentes ».

L'engagement et la conduite du retour d'expériences du dispositif RCV

Co-concepteur et co-artisan de la démarche aux côtés de la Direction nationale du programme Action Cœur de Ville, le PUCA lance un appel d'offres pour conduire le retour d'expériences (RETEX) au printemps 2020, un an seulement après l'annonce des villes retenues dans le cadre de l'AMI national. Il s'agit alors de dresser un bilan des actions menées en regard des objectifs initiaux, au niveau local comme au niveau national ; analyser les dynamiques engagées sur les territoires à partir d'un panel de sites témoins ;



L'îlot Maison à Tulle - Dossier d'appel à projets © Ville de Tulle, 2019

tirer des enseignements et proposer des améliorations. Se pose également l'enjeu d'une évaluation *in itinere* en enquêtant auprès de villes se situant à différents stades de leur appel à projets. Ces différents états d'avancement contribuent à la dynamique de l'enquête et son caractère heuristique : un RETEX précoce permet d'observer les choses en train de se faire, alors que tous les acteurs se questionnent, alors que les villes doivent apprendre en agissant et agir en apprenant.

Ce premier retour d'expériences, réalisé entre 2020 et 2021 par Sabrina Charrière (Julhiet Sterwen), Emmanuel Redoutey et le cabinet d'avocats GB2A, retranscrit et analyse les expériences singulières d'un nombre représentatif de villes témoins et en tire des enseignements plus généraux en croisant ces témoignages avec le point de vue des partenaires nationaux du programme.

Focus 2 – Méthodologie d'enquête et d'observation

Le retour d'expériences à mi-parcours du dispositif Réinventons... a été commandé par le PUCA en 2020 et conduit en trois étapes pour documenter le programme et recueillir des matériaux empiriques :

— *l'enquête nationale préparatoire* : une première campagne d'entretiens est réalisée auprès de 22 représentants des porteurs et partenaires nationaux du dispositif : ANCT, ministères de tutelle, partenaires institutionnels et financiers d'ACV. Parallèlement, un questionnaire en ligne est adressé aux 112 villes « lauréates » et « retenues ». Les résultats sont partagés lors d'un webinaire en février 2021 avec les villes, les référents locaux de l'État et les partenaires nationaux ;

— *l'enquête auprès de villes témoins* : 10 villes-témoins, à différentes étapes d'avancement de leur projet, ont été sélectionnées avec l'équipe du PUCA. L'enquête s'engage avec une analyse documentaire (cahiers des charges, comptes-rendus, pièces de candidature et d'offre...) et la réalisation de 84 entretiens avec les élu.e.s et les chef.fe.s de projets, les partenaires et les AMO, les investisseurs et les promoteurs ainsi que les concepteurs, tous engagés dans des appels à projets. Trois ateliers thématiques de partage d'expériences ont été organisés en mai 2021 abordant déjà des sujets récurrents : les patrimoines, les partenariats de projet et les montages.

LA RADIOGRAPHIE NATIONALE DES VILLES ET DES SITES

Un bestiaire d'architecture civile, hospitalière, militaire... qui peuple les cœurs de ville

La mosaïque nationale des sites et des patrimoines inscrits dans le programme *Réinventons...* brosse un portrait diversifié des villes moyennes françaises et révèle à la fois les contraintes et les potentiels de leurs centres-villes. Des petits ensembles immobiliers, pris dans l'enchevêtrement urbain d'un tissu historique dense, côtoient des patrimoines emblématiques et d'autres monuments civils comme autant de repères historiques et de lieux de mémoire. On remarque notamment la présence des galeries commerciales qui ont connu le succès dans les années 1960 et 1970 ainsi que des cinémas de centre-ville qui n'ont pu résister à l'installation des multiplexes dans de nouveaux espaces de loisirs et de consommation.

Quelques usines et anciens sites productifs abandonnés de longue date attendent de nouvelles occupations, par des logements notamment. Plusieurs casernes désaffectées après le départ des régiments rappellent le passé des villes de garnison et l'importance du patrimoine du ministère des Armées dans certaines de ces villes. De nombreuses autres proposent des immeubles publics ou privés à réinvestir - écoles, hôtels, foyers, anciens hôpitaux, etc. - qu'elles ont pris le parti d'acquérir ou d'en confier le portage à un établissement public foncier. Ce bestiaire architectural comporte enfin quelques édifices religieux désacralisés, à l'image de la chapelle du Bon Pasteur à Bastia, également emmenés dans cette petite révolution des cœurs de ville.

Ces patrimoines bâtis sont souvent localisés en Site Patrimonial Remarquable. Si, sans surprise, le bâti ancien avec ou sans grande valeur architecturale domine largement, le programme a fait émerger quelques patrimoines modernes (à Chalon-sur-Saône, Cherbourg, Douai, Fécamp, Le Creusot, Moulins, Pau, Redon, Saint-Avoid) tandis que plusieurs sites industriels (Chambéry, Châteauroux, Manosque, Montbrison, Montceau-les-Mines, Re-

Focus 3 – Des sites bloqués depuis de nombreuses années

Réinventons... a suscité un regain d'intérêt pour des bâtis en friche ou désaffectés de longue date. Selon l'enquête en ligne menée fin 2020, l'une des motivations principales de candidature au programme est le réinvestissement de sites bloqués depuis de nombreuses années : sur 31 villes enquêtées, plus de la moitié des sites sont en attente d'une nouvelle vocation depuis plus de 10 ans et même plusieurs décennies.

Dans certains cas, *Réinventons...* vient rallumer la flamme du projet après des tentatives avortées.

À Montbrison, l'usine GéGé est totalement inactive et inoccupée depuis plus de 40 ans, presque deux générations depuis que les derniers ouvriers ont quitté les ateliers. Plusieurs années auparavant, la ville avait commencé à négocier des parcelles adjacentes et établi une convention avec l'EPORA et un bailleur social, comme une lettre de mission restée sans effet. C'est littéralement la consultation *Réinventons...* qui réveille le site GéGé dans le flux de la dynamique ACV.

À Saint-Pierre de la Réunion, l'îlot Albany est réputé difficile. Il a vu plusieurs projets s'enliser sur le front de mer, dont un cinéma multiplexe et un programme de logements sociaux rejetés par la population en 2007, à cause d'un projet architectural très critiqué sur ce lieu chargé d'histoire. Olivier Naria, adjoint au Maire de Saint-Pierre et David Lorion, député et conseiller municipal, soulignent l'intérêt de « ce site non bâti donnant la possibilité d'imaginer un projet singulier ». Mais le sentiment d'incertitude est d'autant plus fort que le site est resté longtemps en jachère : « il est difficile de se projeter à partir d'une page blanche, surtout dans un appel à projets à l'issue duquel la collectivité cède le foncier et n'en maîtrise pas complètement le devenir ».

don et Saint-Avoid) témoignent de la problématique récurrente du recyclage de friches d'activités ayant généralement connu déjà plusieurs cycles de vie.

Ces sites de projet potentiels sont rarement inscrits dans une opération d'ensemble au-delà d'être situés à l'intérieur de l'ORT et du périmètre ACV. Quand ils sont désaffectés depuis plusieurs années ou décennies, ils apparaissent comme des balises de détresse à faible signal : car on s'est habitué à voir des devantures fermées, à côtoyer des vieux bâtiments dont on se dit qu'ils n'ont plus vraiment de valeur, qu'il serait bien trop cher de réhabiliter ou même de déconstruire. Parmi les outils opérationnels conçus dans la dynamique d'ACV, soulignons une étude menée par la DHUP qui aboutit dès 2019 à l'édition d'un guide de reconquête des îlots anciens dégradés. Tous ces sites trouveraient aisément leur place dans les atlas du foncier invisible imaginés dans la démarche *Territoires Pilotes de Sobriété Foncière*.

De la juste taille des sites pour équilibrer la péréquation des contraintes et des potentiels

À la différence des grands appels à projets métropolitains, *Réinventons nos cœurs de ville* met en scène des petites ou très petites entités foncières et des patrimoines immobiliers ciblés qu'on classe habituellement dans la production urbaine diffuse, surtout lors de la première session en 2019. Ces sites n'en sont pas moins contraints, sur le plan morphologique, architectural et patrimonial. La complexité des projets n'est pas proportionnelle à la taille du site et il s'avère que c'est même souvent l'inverse. La configuration du site, sa taille et sa capacité, la délimitation du périmètre pour circonscrire un tènement foncier pertinent, sont déterminants pour retenir l'intérêt des opérateurs. Pour beaucoup de sites *Réinventons...*, la délimitation exacte du périmètre de projet, même en multipropriété publique, est un exercice préalable à la consultation. Il impose parfois de reculer le lancement de l'appel à projets pour disposer d'une maîtrise foncière adéquate. Des appels à projets infructueux illustrent la difficulté à remettre sur le marché des emprises très bien situées mais trop étriquées pour atteindre l'équilibre financier ou même un déficit acceptable.



Site du Bon Pasteur à Bastia - Dossier d'appel à projets © Ville de Bastia, 2019



Site Balsan à Châteauroux - Dossier d'appel à projets © Ville de Châteauroux, 2019

Pour nombre de villes *Réinventons...*, les EPF, nationaux ou locaux, apparaissent comme des partenaires-pivots pour la préparation de la consultation et les consultations subséquentes. Mentionnons à titre d'exemple le rôle joué par l'EPF d'Occitanie dans le cadre de conventions de portage foncier sur 3 sites *Réinventons* : Cahors (Palais de Via), Figeac (îlot Séguier) et Revel (îlot des trois Grâces). Pour le Palais de Via et l'îlot Séguier, l'intégration de parcelles adjacentes au périmètre initialement maîtrisé par la collectivité a permis de pousser les murs du projet, de décroisonner des sites contraints en leur trouvant de nouvelles accessibilités. Ce principe de viabilisation foncière assure la cohérence du site en termes de taille critique et de volumes à réaménager tout en anticipant une pérennisation des coûts et des recettes.

« L'AMI *Réinventons...* a joué un rôle de déclencheur avec l'idée d'associer l'ancienne maison d'arrêt et le bâtiment dit des Mutuelles dans un même site de projet. La candidature à l'AMI a levé les dernières réticences quant à l'achat de ce dernier. L'EPF a suivi tout le déroulement de la procédure, a participé à l'analyse des projets au moment des jurys et est resté aux côtés de la collectivité pour préciser le montage technico-juridique ».

Dominique Buisson, Directeur Foncier de l'EPF Occitanie

Avec un site moins emblématique mais tout aussi complexe par le morcellement du bâti et du parcellaire, les élus de Figeac ont fait preuve de patience autant que de persévérance pour gagner du terrain, parcelle par parcelle, négociation après négociation, avec le soutien de l'EPF, sans recourir à des procédés coercitifs.

Morlaix dans le Finistère a opté pour une autre stratégie, celle d'un appel à projets multisites, face à des emprises que la collectivité savait peu attractives ou trop isolées. La ville a ainsi dessiné une aire d'intervention unitaire dans le quartier de gare avec quatre périmètres de projet quasiment contigus. Christel Jorand, Directrice du programme ACV à Morlaix jusqu'en mai 2021, rapporte que la collectivité a voulu « être souple, en proposant plusieurs îlots sans obligation de répondre sur tous, ce qui aurait pu empêcher les opérateurs locaux de répondre ».

La formule permet en effet de challenger différents types d'opérateurs, petits ou grands, locaux ou nationaux. C'est un pari gagnant. Trois groupements se présentent : SemBreizh, société d'économie mixte régionale, se positionne sur les quatre îlots avec l'idée d'un plan directeur d'aménagement ; Arkadéa, filiale de promotion commune à Icade et Poste Immo se positionne sur l'îlot Gare ; le groupement Uniti Habitat / Vivralliance jette son dévolu sur les îlots Gambetta Est et Notre-Dame de Lourdes.

Ce cas de figure unique parmi tous les projets *Réinventons...* a porté ses fruits : les opérateurs retenus expérimentent la coopération davantage que la concurrence, tandis que la collectivité inverse, à cette occasion, le séquençement habituel qui veut que le projet urbain précède l'opération immobilière, sans véritablement les opposer ou affirmer la prééminence de l'une sur l'autre.

À défaut d'un programme, panorama des intentions et des usages projetés

Au risque d'une annulation par un tribunal administratif ou d'une requalification de l'appel à projets en commande publique, la collectivité ne peut et ne doit définir un programme. C'est l'une des premières règles, tout aussi importante que la nécessité de procéder au déclassement du domaine public. Il n'empêche qu'elle se doit d'exprimer des intentions de projet dans son dossier de site et préciser les critères de jugement des propositions pour orienter les groupements candidats quant à la vocation future du site.

Sans grande surprise, le panorama des orientations exprimées dans les appels à projets *Réinventons...* parcourt trois grands champs programmatiques :

— l'habitat au sens large, car il s'agit autant de « produire » des logements que d'imaginer des modes d'habiter en cœur de ville, adaptés aux contraintes propres aux centres-villes et au tissu ancien ; parmi ces habitats, apparaît très fréquemment un fléchage vers des logements seniors au travers d'une thématique intergénérationnelle. Le logement destiné à des étudiants et à de jeunes actifs est parfois suggéré. Quelques dossiers de site transmettent de l'information sur les marchés résidentiels locaux tandis que les

données et perspectives sociodémographiques sont mis à disposition des candidats sur la base d'études prévues par la convention ACV.

— les services, les commerces et les activités économiques sont tout autant attendus dans le droit fil des politiques de revitalisation, non pas seulement au sens de l'animation urbaine mais dans la perspective d'une réanimation de l'activité économique. L'hébergement, l'hôtellerie et les services touristiques sont souvent mentionnés, plus particulièrement dans les secteurs patrimoniaux reconnus ou pour les collectivités inscrites dans les réseaux des Villes et Pays d'art et d'histoire. Dans une moindre mesure, les savoir-faire locaux sont mentionnés par ces villes très investies dans des actions de valorisation de leurs patrimoines ;

— enfin, tout un ensemble d'usages ou d'activités liées à la culture, aux patrimoines, aux loisirs, aux usages associatifs ou événementiels sont suggérés. Ces attentes sont exprimées plus subtilement car elles impliquent souvent des lieux collectifs situés aux limites de l'espace public. Elles impliqueront potentiellement une rétrocession d'un espace ou d'un volume à la collectivité.

Ces tropismes programmatiques correspondent à l'esprit du programme ACV et aux enjeux de redynamisation des centres-villes sur ces fonctions très souvent complémentaires. Les projets attendus sont en effet des projets composites, associant plusieurs orientations. La démarche d'appel à projets semble donc un bon outil pour faire émerger des programmes composites, dans un dialogue entre villes et opérateurs privés, autour de l'équilibre à trouver entre leurs différentes facettes.

En pleine crise du logement et face à la vacance, quels opérateurs pour quels marchés ?

Au moment de la genèse du dispositif *Réinventons...*, le recours à la procédure d'appels à projets – plutôt qu'un concours international envisagé à un moment – est en grande partie motivé par la finalité opérationnelle, c'est-à-dire capter des opérateurs capables de réaliser les opérations dans un temps accéléré, plus rapidement que dans le cadre habituel des marchés publics.

« Une procédure de commande publique ne convient pas à la recherche d'investisseurs ; le format de l'appel à projets s'est finalement imposé pour rester dans la logique des *Réinventer* ».

Frédéric Gibert, Banque des Territoires

Cette captation est elle-même dépendante de l'atonie ou du frémissement des marchés immobiliers locaux, sans même encore faire entrer le bilan économique dans l'équation. Selon Frédéric Gibert, le dispositif *Réinventons...* a été pensé comme un moyen d'amener de l'initiative privée dans les villes moyennes et en particulier dans celles qui restent en dehors des radars des grands comptes de la promotion immobilière. Les appels à projets permettent de susciter l'intérêt de nouveaux opérateurs régionaux ou nationaux tout en ressuscitant celui d'acteurs émanant du territoire local qui se repositionnent face à la concurrence :

« *Réinventons...* a eu un effet démonstrateur du potentiel des villes moyennes auprès des promoteurs et investisseurs privés. C'est pour eux une opportunité pour repenser leurs méthodes, leurs façons de travailler, et de faire évoluer leur culture interne, en réfléchissant à de plus petits projets et en travaillant sur des territoires où les valeurs de marché sont très différentes des métropoles où ils exercent régulièrement. »

Pas de marché, pas d'opérateur : telle se pose la double peine infligée à nombre de villes affectées par un marché immobilier atone et dans un contexte difficile pour les villes en termes de ressources et de marges de manœuvre. Citons à titre d'exemple le cas de l'îlot Maison à Tulle. Les professionnels locaux, notaires et agents immobiliers, soutiennent que la ville de Tulle présente de meilleurs retours sur investissement que Bordeaux ou Toulouse. Par ailleurs la ville manque de logements de qualité. Le maire, relativement confiant, s'appuie sur ce double constat au moment du lancement de l'appel à projets. Mais le déficit d'opération estimé compromet le projet sur cette parcelle de centre-ville avec trop de contraintes pour trop peu de logements. L'issue non-concluante de l'appel à projets est d'autant plus inattendue que le groupement candidat,

conduit par la SELI, a mobilisé une expertise pointue avec une étude de marché complète réalisée par le cabinet Adéquation.

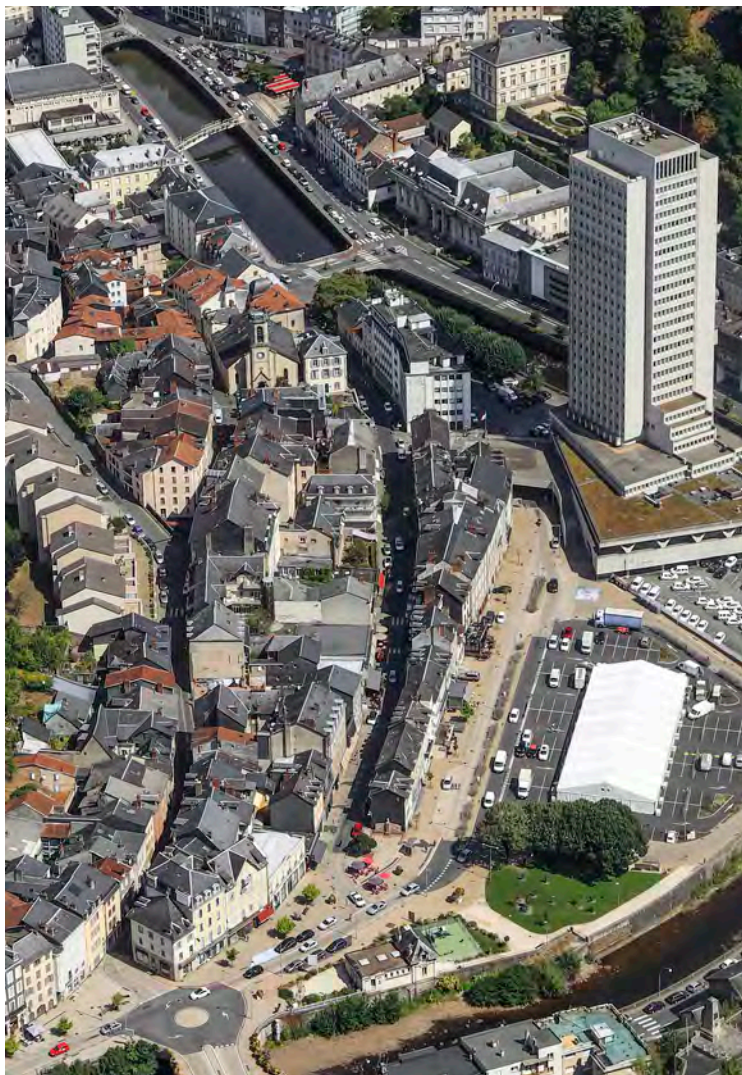
« Le marché local est très détendu. Les prix de vente sont faibles. La promotion immobilière est quasiment absente. La cible des jeunes ménages actifs a été écartée en raison de la concurrence des prix particulièrement bas dans l'ancien. Les projets de résidences services seniors se font concurrence. Nous avons finalement ciblé des jeunes seniors souhaitant revenir en cœur de ville, non primo-accédant et cherchant un logement de qualité... et ils ne sont pas si nombreux ».

Gaël HUGUET, alors consultant chez Adéquation

Mais l'histoire ne s'arrête pas sur un constat d'échec. Un appel à projets qui ne débouche pas, n'apparaît pas forcément comme un échec quand les villes se tournent vers un autre dispositif ou une solution alternative. Même infructueux, l'appel à projets est souvent riche d'enseignements : il a valeur de test et invite à repenser la programmation ou expérimenter d'autres modes de faire⁶, porté par la dynamique nationale d'ACV : la Ville de Tulle a pu rebondir grâce à deux événements : d'abord l'entrée en scène d'un opérateur social, Noalis, se positionnant pour la réalisation d'une résidence à destination d'étudiants et de jeunes actifs ; puis l'abondement par le Fonds friches permettant de limiter significativement le déficit financier. À cela s'ajoute un partenariat plus serré avec l'EPF dans une logique d'investissement sur plusieurs sites. L'expérience de l'îlot Maison, avec finalement une réalisation en dehors du cadre de l'appel à projets, a joué comme un test de faisabilité et fait émerger une stratégie avec une focale élargie.

La DDT de Corrèze note que cet appel à projets a permis de disposer d'une part d'un diagnostic précis des besoins en logements et, d'autre part, d'un bilan d'aménagement assez fin, et donc

⁶ Plusieurs villes lauréates ou retenues ont choisi de prendre une autre voie en conservant la propriété du site. à l'exemple de Vierzon (tiers-lieu associant culture et gastronomie) et de Moulins (cluster de l'artisanat et des métiers d'art au sein d'un ancien cinéma).



L'îlot Maison à Tulle - Dossier d'appel à projets © Ville de Tulle

d'éléments financiers qui vont permettre à la collectivité de candidater au Fonds Friche. L'arrivée de Noalis avec son concept de résidence Yellome révèle que les lois du marché ne dictent pas toujours l'avenir d'un territoire ou d'un projet. En l'occurrence, ce retournement de situation est isolé mais significatif : le jeu du bon site pour le bon opérateur au bon moment fait apparaître ces trois conditions conjoncturelles qui rappellent la limite des études de marché. Dans ce cas précis, il n'y a pas de marché, il n'y a que des opérateurs qui cherchent un lieu précis à un moment précis. Et les appels à projets fonctionnent parfois comme des bouteilles à la mer capables de franchir des océans d'incertitude.

« Les élus sont confrontés aux réalités économiques et n'ont guère de marges de manœuvre face à l'étroitesse fiscale. Ils attendaient que les opérateurs proposent les conditions d'une reconquête publique-privée et innovent sur les modèles économiques. Mais le marché immobilier rend l'équation économique très difficile à résoudre ».

Bernard Combes, Maire de Tulle



Site
Patrimonial
Remarquable

PARTIE 2

Apprentissages
croisés :
les acteurs
et les rouages
de la fabrique



Au sein du programme ACV, le recours aux appels à projets *Ré-inventons...* active et accélère l'émergence de stratégies locales à visée opérationnelle. On peut en effet analyser les succès, les contretemps, les inaboutissements ou les rebondissements, comme autant de révélateurs des conditions de transformation des pratiques et des territoires, pour montrer comment un dispositif national se diffracte localement dans une grande variété d'expériences. À ce titre, les témoignages d'acteurs révèlent un apprentissage collectif entre toutes les parties prenantes. L'objectif de cette partie n'est pas de seulement de mesurer les effets de l'impulsion nationale et d'analyser les avantages et points de blocage de la procédure d'appel à projets, mais bien de comprendre comment des villes moyennes ont pu se saisir d'un modèle de consultation d'abord expérimenté par les grandes villes et les métropoles ; puis de comprendre comment elles ont su l'adapter à une plus petite échelle, dans des territoires en marché détendu et disposant de moins de ressources. La diversité des expériences, le succès ou les rebonds en cas de consultations non concluantes, en font un laboratoire de processus et coopérations public/privé. Il s'agit donc aussi d'entendre et de rapporter l'expérience des opérateurs privés. Cette restitution se base essentiellement sur les entretiens conduits avec 10 villes témoins dans la cadre du retour d'expériences à mi-parcours.

L'ACCULTURATION DES VILLES : UN APPRENTISSAGE ACCÉLÉRÉ

La consultation nationale résonne très fort dans les mairies

En décembre 2018, l'AMI *Réinventons...* a une répercussion presque immédiate dans les hôtels de ville. Il entre en résonance avec les préoccupations des élus déjà engagés dans le programme ACV et retient l'attention des services. Dans les mairies, on s'active rapidement au montage des candidatures. Les chef.fe.s de projet, « bons élèves » selon l'expression de certains d'entre eux, réunissent les partenaires ou mobilisent leurs AMO. Les agents en

Focus 4 – Les 10 villes pionnières du retour d'expériences



Bastia - Site du Bon Pasteur : une démarche d'urbanisme transitoire qui permet de poursuivre après un appel à projet non concluant et met en évidence la nécessité d'intéresser des opérateurs alternatifs.



Cahors - Palais de Via : un appel à projets dans le sillage d'une politique de valorisation patrimoniale engagée de longue date, mais compromis après la désignation du groupement lauréat à la suite du retrait d'un investisseur.



Châteaubriant - Îlot des Terrasses : un appel à projets qui s'illustre par des relations de confiance et une démarche où chaque acteur a trouvé sa place, avec un programme en cours de réalisation.



Châteauroux - Site Balsan : quand toutes les parties prenantes œuvrent à résoudre une équation programmatique complexe et des enjeux d'adaptation d'un bâti industriel avec un recours au Fonds Friche déterminant.



Figeac - Îlot Séguier : un projet qui s'ancre fortement dans son territoire et devient vitrine des savoir-faire locaux en éco-réhabilitation du bâti ancien.

Montbrison - Usine Gégé : un appel à projets ouvrant sur une expérience singulière de coréalisation publique-privée d'un projet immobilier et urbain, inauguré en 2024.



Morlaix - Quartier Gambetta-Gare : un appel à projets multisites qui permet la réalisation de deux opérations concomitantes et complémentaires.



Saint-Pierre - Îlot Albany : un appel à projets pour relancer une réflexion sur la rencontre du cœur de ville et du front de mer.



Saint-Omer - Îlots Séga et Péllicorne : un site aux limites du cœur de ville et inscrit dans un périmètre ANRU, contraint par une maîtrise foncière émietlée (appel à projets reporté).



Tulle - Îlot Maison : un appel à projets infructueux qui capte l'intérêt d'un autre opérateur tandis que la démarche *Réinventons...* se déploie vers un autre site de projet.



Préfecture et en DDT, sont désignés référents locaux pour relayer localement l'AMI. Selon les territoires, ils interagissent avec les villes, remobilisant parfois les architectes et paysagistes-conseils de l'État. Ils participent souvent aux groupes de travail qui se constituent pour monter les dossiers de site avec l'espoir de réalisations rapides.

La chaîne d'acteurs de la gouvernance ACV, déjà en place, s'active. A Morlaix, Franck Duboscq, référent Territoires Villes moyennes à la DDTM, vient en appui de la collectivité et de sa candidature. Dans un contexte politique complexe – des relations difficiles entre la Ville et l'Agglomération avant les élections, un changement de majorité municipale après juin 2020 –, il suggère la mise en place d'un comité de pilotage afin de faire avancer le projet *Ré-inventons...* malgré tout. À Châteauroux et bien d'autres villes, les services organisent des réunions préparatoires avec les services de la Préfecture, la DREAL ou la DDT, la DRAC et/ou le CAUE, mais aussi les chambres consulaires, la CCI et la CMA. Pour les villes couvertes par un SPR, les ABF sont presque toujours associés. Tous ces acteurs se connaissent et se parlent autour de conventions et de stratégies mais se rencontrent rarement autour de projets de cette nature et de cette dimension, à savoir des opérations immobilières et architecturales dans la chair patrimoniale des centres-villes.

À Saint-Pierre de la Réunion, on tente aussi d'associer les commerçants du centre-ville et l'Office du tourisme, on conduit quelques entretiens avec les acteurs de la zone balnéaire pour parler de l'offre touristique et de l'opportunité d'un programme hôtelier tout en privilégiant le logement. Thierry Payet, Directeur du pôle Aménagement et développement, souligne l'intérêt d'une forte mobilisation des partenaires aux côtés de la Ville – notamment le CAUE, l'ANRU, la DEAL – avec un apport de réelles compétences en ingénierie. L'ABF est également invité dans le groupe de travail dédié à la candidature à l'AMI national puis au lancement de l'appel à projets.

Le choix de site et de périmètre, de telle école désaffectée ou de tel îlot dégradé, la mise en balance des conditions de maîtrise foncière et d'opportunité programmatique, animent ces premiers

échanges. La question de saisir l'occasion ou de laisser passer l'AMI ne se pose pas longuement. Car les conventions ACV ont produit autant d'espérance que de méthode pour réanimer la fabrique des cœurs de ville. Les élus et les services ont le goût de l'aventure ou réagissent par nécessité pour donner une seconde vie à ces sites délaissés. Au fond, ils ont beaucoup à faire pour y arriver mais peu à perdre.

« Dès le lancement d'ACV puis de l'AMI *Réinventons...*, nous nous sommes rapidement positionnés. Cela correspondait exactement à nos problèmes et à la nécessité de les résoudre à moyens limités. Notre idée était de trouver de nouveaux outils d'action pour apaiser et changer la perception du centre-ville et les conditions d'habitabilité, pour redonner une identité économique au centre-ville en lien avec le numérique, la culture, la formation. [...] Sur tous ces sujets, nous essayons de prendre de l'avance. Que peut-on faire ? Que peut-on changer ? Comment intégrer à notre stratégie des aspects non quantifiables, comme la qualité du cadre de vie, l'inclusion sociale, la question des lieux de vie et de la sociabilité ? Il faut d'abord se doter d'une stratégie économique et sociale parallèlement au travail d'animation, de concertation et d'accompagnement pour la revitalisation du centre-ville ».

Emmanuelle De Gentili, Première adjointe au maire de Bastia

Dans beaucoup de cas, l'AMI a un effet d'aubaine et d'accélération. *Réinventons...* apparaît comme une procédure fluide permettant d'aller assez vite vers une concrétisation, à la portée des moyens et des capacités des villes.

« La Ville a accueilli l'entrée dans ce dispositif comme une très grande nouvelle, avec un effet attendu de locomotive opérationnelle inscrit dans les orientations plus globales du programme ACV : la concomitance et la complémentarité des deux dispositifs ont permis de bien ancrer et concrétiser des réflexions en cours. Le résultat, c'est qu'en moins de deux ans, nous avons lancé la consultation, retenu un groupement et en-

gagé la cession du terrain, en construisant assez rapidement le montage de l'opération puis le permis de construire ».

Maëva Gasnier, Cheffe de projet ACV à Chateaubriant jusqu'en 2021

À Morlaix, Christel Jorand, alors directrice ACV, explique comment l'AMI *Réinventons...* a été vu par la collectivité comme une double opportunité, permettant de trouver une vocation à des sites en cours d'acquisition par la Ville ou par l'EPF mais sans projet précis et, dans le même temps, d'inscrire de nouveaux projets de logements à une convention ACV qui manquait de consistance et de projet urbain.

Après les *Assises du logement* de 2019 et le déploiement d'ACV et *Réinventons...*, on observe globalement un effet d'entraînement autant qu'un retour en grâce des villes moyennes et de fierté de leurs élus. Les revues de presse locales montrent la forte implication des villes profitant de l'effet de label du programme national tandis que la masse des villes « lauréates » et « retenues » doit accélérer la remobilisation des opérateurs privés.

« Le programme ACV a créé un très fort effet d'entraînement, y compris auprès du grand public, en redonnant une envie de ville, l'envie d'être exigeant et de travailler ensemble. C'est l'effet psychologique d'ACV. Dans la foulée, l'opération *Réinventons nos cœurs de ville* doit vraiment avoir un rôle démonstrateur ».

Priscilla Malagutti, Chargée de la réhabilitation du patrimoine à la Ville à Figeac

La boîte à outils accélère le montage des dossiers et la constitution des jurys

L'exigence d'un portage local de l'appel à projets nécessite par ailleurs un accompagnement bien cadré et un outillage méthodologique au service des élu.e.s et des chef.fe.s de projet, pour la plupart sans connaissance experte de ce type de procédure. La



MORLAIX - Le clos du bastion © Uniti habitat - Charles Geffroy architecte, mai 2025

boîte à outils préparée par l'ANCT (alors CGET) et le PUCA, avec l'assistance de la SCET, sera conçue comme un kit complet pour le lancement d'appel à projets : des modèles de documents à adapter pour composer les dossiers de consultation et plusieurs notes de cadrage juridique pointant des points de vigilance.

La conception du kit a suscité entre les pilotes nationaux d'importants débats quant aux marges de manœuvre et d'adaptation laissées aux villes pour rester dans l'ambition et l'épure des objectifs du programme national : la composition jury, les types d'innovation recherchés, etc. L'incertitude quant au calendrier de déploiement des appels à projets et la maîtrise relative de la procédure par les services impliquent de bien évaluer leurs besoins d'accompagnement pour mieux les outiller. La SCET propose, au moment de la constitution du « kit » des documents de cadrage les plus didactiques possibles, notamment pour bien cadrer une procédure dont il convient de maîtriser les nombreux aspects. Dès la préparation des premiers appels à projets, les villes ont posé de nombreuses questions sur des sujets juridiques, amenant le PUCA à solliciter à nouveau la SCET pour une expertise complémentaire.

Le couple élu – chef de projet et la communauté ACV

Le retour d'expérience a fait apparaître des visages singuliers de l'action publique locale dans les petites et moyennes villes. Portées par l'esprit d'initiative et du programme ACV et leurs propres ressources, des personnalités politiques et professionnelles se sont formées, alliées, mutuellement entraînées dans des projets qui n'auraient certainement pas vu le jour sans l'impulsion nationale et le sentiment d'appartenance à une communauté de villes, d'élus et de services confrontés aux mêmes difficultés et animés d'une même volonté de réinsuffler de la vie dans les centres-villes.

Dans la microsociologie des hôtels de ville, on a vu se tisser un lien étroit entre le/la Maire ou l'élue référent.e et le/la chef.fe de projet et la révélation de ce couple vertueux entre une personnalité ou une équipe politique et une personnalité technique, le plus souvent seule, qui délivre un service public d'ingénierie de projet.

Focus 5 – L'organisation des jurys

Les jurys sont généralement composés de trois collèges : un collège d'élus communaux et supracommunaux, au titre de leurs compétences selon les caractéristiques principales du projet ; un collège de personnes qualifiées ; un collège de partenaires du programme ACV. Soulignons l'initiative de la Ville de Cahors qui a, quant à elle, associé le représentant d'un groupe d'habitants issu d'une précédente expérimentation (programme Urbact).

Les auditions et les rendus intermédiaires en amont du jury final ont un rôle déterminant pour éclairer le choix des élus. Ainsi les membres du jury du site GEGé à Montbrison ont été régulièrement informés et impliqués. Il comprenait des concepteurs, dont un architecte-conseil de l'État et le Collectif Virages en charge du plan guide et de la stratégie ACV. Les échanges entre le jury et les candidats ont pris des tournures différentes selon les stratégies de présentation et de prise de parole adoptées par les groupements, menées par les architectes pour l'un des groupements, par le mandataire investisseur pour l'autre.

Comme le rapporte Christophe Bazile, Maire de Montbrison : « C'était très nouveau pour nous et le jury n'a pas été pas unanime. Le choix du projet lauréat a été longuement débattu et les discussions sur le projet se sont poursuivies bien au-delà de la désignation. La date du jury final a été décalée pour prendre le temps de la réflexion. Nous avons pu observer des échanges au sein même des équipes. La présence dans le jury de l'architecte conseil de la DDT et du Collectif Virage en charge du Plan guide Cœur de ville a été très précieuse ».

« Les élus ont découvert la procédure d'appel à projets à cette occasion. Notre cheffe de projet a joué un rôle très important pour acculturer les élus à cette méthode nouvelle. Il a fallu préciser ce que l'on souhaitait mettre en avant, comprendre le fonctionnement de la procédure et écrire nos intentions pour l'îlot des Terrasses. L'acculturation a finalement été très rapide. C'était une évidence et nous étions prêts. Nous avons bénéficié de l'expérience de notre cheffe de projet, qui depuis plus de 20 ans avait travaillé dans l'assistance à maîtrise d'ouvrage et qui a su ici s'entourer de compétences juridiques et financières ».

Catherine Ciron, Première adjointe à Châteaubriant

On ne rappellera jamais assez le rôle des chef.fe.s de projet dans ce binôme de relations professionnelles et personnelles qui n'apparaît pas avec la même force et la même évidence dans les grandes villes et métropoles, où des services puissants et hiérarchisés pilotent des projets via les directions de la commande publique, de l'aménagement ou d'autres secteurs impliqués se mettent au pas.

À Morlaix, Christel Jorand, alors directrice du programme ACV, a quant à elle permis de maintenir le fil du projet et une continuité d'action entre une crise sanitaire et un changement d'équipe municipale en 2020.

Valérie Scattolin et Jérôme Plouzen, alors tous deux nouveaux adjoints au Maire de Morlaix, racontent leur prise du dossier ACV puis leurs premiers contacts avec les groupements de l'appel à projets *Réinventons...* engagés par l'équipe municipale précédente :

« Nous sommes arrivés directement dans le concret sans l'historique ni même de visibilité sur la genèse d'Action Cœur de Ville. Nous sommes particulièrement reconnaissants envers Christel Jorand qui a permis d'assurer la continuité du projet. [...] Les groupements ont aussi fait preuve d'une grande souplesse. Nous avons des craintes de ne pas pouvoir conduire des adaptations mais les échanges sont restés constructifs et les évolutions proposées intéressantes. [...] Il s'agissait de trou-

Focus 6 – Portrait-type de l'hyper-chef de projet

Avec *Réinventons...*, plusieurs chef.fe.s de projet ont eu la chance et l'énergie d'initier, de suivre et de parachever un appel à projets jusqu'à l'engagement des travaux. Ces urbanistes de terrain maillent tout le territoire national dans les villes et leurs EPCI. Aux côtés de leurs élus, chevilles ouvrières et têtes pensantes de procédures et de dossiers qui s'empilent sur leur bureau, il se tiennent à l'avant-poste d'un combat quotidien « pour que les projets sortent ».

Parmi eux, Kévin Brun, directeur de projet ACV à Montbrison, nous est apparu comme une figure du programme *Réinventons*. Avec Sabrina Charrière, nous l'avons rencontré en janvier 2021 pour un premier entretien puis en avril de la même année lors d'une visite de l'usine GéGé et d'une rencontre avec le groupement lauréat de l'appel à projets. Nous l'avons à nouveau sollicité pour faire part de son expérience auprès de la communauté des chefs de projet en octobre 2022 lors d'un webinaire dont nous étions chargés de l'animation.

Les nombreux exemples du retour d'expériences et l'analyse des appels à projets aboutis l'ont bien montré : la qualité de l'ingénierie interne tout autant que le couple élus/techniciens dans la conduite de projet, sont les principaux vecteurs de réussite pour des actions concrètes de réhabilitation et de revitalisation.

Pour ces « hyper-chef.fes de projet » multicaltres, il ne s'agit pas seulement de connaissances en finances locales, de compétence en management et de capacité à mettre en œuvre des actions, mais aussi et surtout de qualités relationnelles ainsi que d'engagement dans des démarches de projet ardues. Elles le sont d'autant plus quand il ou elle découvre que la collectivité se retrouve peu armée pour résoudre l'équation du montage au terme de la consultation : l'ingénierie interne à la collectivité ne suffit pas et peut nécessiter une ingénierie miroir, une assistance à maîtrise d'ouvrage en guise d'alter ego. Ce rôle peut être joué par une agence d'urbanisme, un CAUE ou un EPF locaux, aussi par les partenaires nationaux qui accompagnent les grands programmes de l'État.

ver un équilibre entre la rentabilité des opérations et l'acceptabilité des projets, notamment en termes de densification. Nous avons également soutenu l'enjeu de non-artificialisation des sols et la renaturation de certains espaces qui ont un impact financier mais une réelle plus-value humaine et sociétale ».

On observe dans ces exemples la montée en compétences progressive des équipes locales qui, pour la première fois ou presque, se trouvent accompagnées dans la recherche de solutions pour réaliser ces opérations complexes en regard du temps et de l'énergie à déployer. C'est ainsi une nouvelle génération de chef.fe.s de projet que l'on voit prendre place dans les petites et moyennes villes, à Riom, à Pau, à Grasse, à Draguignan, Chalon-sur-Saône, à Marmande et à Tonneins, et dans bien d'autres villes encore.

L'AJUSTEMENT DES CANDIDATS : ENTRE ENGAGEMENT, DÉSARROI ET TÉNACITÉ

Le profil des mandataires : majors nationaux, promoteurs et investisseurs locaux

Les candidats aux appels à projets se répartissent en quatre familles : des groupes de promotion adossés à des « majors » nationaux ; des promoteurs régionaux pouvant sauter le pas d'une frontière régionale ; quelques investisseurs particuliers sous forme d'entreprises familiales, plus ou moins enclins à s'entourer des compétences qui leur manquent ; enfin des SEM locales qui répondent avec une culture du projet d'aménagement davantage que du projet immobilier. Les mariages entre ces familles sont courants, se traduisant en sociétés de projets et en structures de co-promotion après l'étape de désignation du lauréat.

Parmi les majors nationaux de l'aménagement et de la construction, les filiales de promotion se présentent avec prudence aux appels à projets *Réinventons...* Par rapport aux territoires métropolitains qu'ils pratiquent, ils se retrouvent face à des sites plus petits et dont la complexité est inversement proportionnelle à la taille.

Leur choix de répondre à un appel à projets n'est pas seulement motivé par l'intérêt du site, il est aussi déterminé par la capacité à réunir l'équipe idoine pour sécuriser la programmation. Jonathan Maillet, responsable des programmes chez ADIM, filiale de Vinci Construction, également lauréate à Nogent-le-Rotrou, commente les évolutions du groupement pour le site Balsan à Châteauroux :

« ADIM s'est rapproché du porteur du projet de clinique avant de monter l'équipe autour d'un noyau très intégré, avec des expertises ciblées. Notre groupement a plusieurs fois évolué entre la candidature et l'offre. Il intégrait initialement un bailleur social dans la perspective de logements étudiants finalement abandonnés. ADIM a tenté d'intéresser sans succès des opérateurs privés dans le secteur de l'hôtellerie. Face au faible retour des investisseurs contactés, il a semblé plus prudent de se tourner vers un programme plus modeste. Le projet s'est donc concentré sur le pôle santé et sur un programme de logements destiné à une vente au détail ou en bloc à un opérateur spécialisé ».

Parmi les promoteurs régionaux, le Groupe Lamotte, lauréat à Châteaubriant est un autre exemple. Basé à Rennes, le groupe intervient essentiellement dans le grand Ouest. Ce groupe de promotion privilégie des projets « multiproduits » avec la mobilisation de ses filiales Espace et vie (gestionnaire et exploitant de résidences seniors) ou Lamotte Commerce. Selon le site et ses problématiques, il s'entoure d'une équipe de conception composée de jeunes agences ou d'agences plus expérimentées disposant d'une connaissance du territoire.

Parmi les structures de promotion et les entreprises locales, on trouve quelques mandataires volontaires et impliqués qui prennent leurs risques. Ils naviguent aussi aux côtés de plus grands vaisseaux soucieux d'afficher des partenaires d'échelle intermédiaire. Une croyance semble répandue chez des « majors » ou leurs filiales qui investissent la catégorie des villes moyennes. Elle vise à doser avec précaution la composition des groupements et à éviter sans les exclure totalement, par exemple des architectes

renommés suspectés d'un trop grand éloignement des enjeux locaux, comme nous confie un directeur de programme : « il semblait essentiel de réunir des structures ayant une réelle proximité avec les villes moyennes. La dimension locale est souvent un facteur de réussite de ces projets pour lesquels une relation privilégiée avec le territoire est sans doute plus importante qu'une grande signature ».

Quelques entreprises locales et familiales de construction et de promotion sont également présentes. Notons le cas de Revel : l'îlot des trois grâces fait l'objet d'une opération de 10 logements menée par Crespy Bâtiment Rénovation, un promoteur et constructeur local associé au bailleur départemental. Le projet, modeste en apparence, se révèle au contraire aussi complexe que l'importance qu'il revêt dans le paysage urbain. Il nécessite un accompagnement par l'État, l'Anah, l'EPE, le Département, la Ville et Action Logement. L'entreprise familiale est basée à Revel depuis 5 générations ! Et le recours au Fonds Friche, sollicité par la seule entreprise, a conditionné la faisabilité de l'opération.

Enfin, plusieurs sociétés d'économie mixte se sont présentées (à Tulle ou Morlaix par exemple) apportant une connaissance et une expertise locale, mais sans remporter l'adhésion car parfois hors champ lorsqu'elles se présentent à partir de ce qui fait leur cœur de métier, l'aménagement urbain.

L'importance du couple promoteur-concepteur et le choix de répondre

Pour tous les groupements rencontrés lors de l'enquête, la candidature de groupements aux nombreux appels à projets *Réinventons...* relève d'un choix volontaire et ciblé sur la ville et le site après étude fine des contraintes. Plus le site présente une sensibilité patrimoniale, plus le choix des concepteurs est déterminant. Les architectes doivent en outre bénéficier de capacité et d'expériences hybrides entre intervention patrimoniale et construction neuve – ce qui tend à devenir le lot commun du métier. Les architectes et paysagistes sont parfois des initiateurs d'équipe et affichent souvent une exigence vis-à-vis des investisseurs et promoteurs.

Le cas de Cahors illustre bien cette exigence réciproque. Anne-Laure Gineste, directrice de développement adjointe d'Icade-Promotion, en charge de l'immobilier d'entreprise et des programmes mixtes, n'envisageait pas de répondre sans Axel Letellier, auteur de l'étude patrimoniale, tandis que l'architecte, lui-même fortement sollicité par ailleurs, choisit le groupement qu'il va intégrer :

« Nous avons été contactés par plusieurs opérateurs privés. Nous avons pris le temps de choisir. Peu de maîtres d'ouvrage privés auront la capacité d'aller au bout d'un tel projet. Nous avons décliné les propositions de promoteurs locaux ou régionaux, nous avons choisi de nous associer à Icade Promotion, parce qu'ils ont la capacité de mener une telle opération mais également de mobiliser en amont des gestionnaires ou utilisateurs futurs, des acteurs-clés pour construire un équilibre budgétaire qui sera forcément très difficile ».

En 2019, depuis la région de Sète et Montpellier, Franck Rio, alors directeur du développement de Uniti Habitat pour la région Sud Méditerranée, prend la décision de répondre à un appel à projets en Bretagne. L'entreprise « choisit soigneusement » les territoires sur lesquels elle entend affirmer une vision sociale de la promotion. Il choisit ainsi Morlaix puis cible l'un des quatre îlots et compose l'équipe. Le promoteur se lance dans la compétition en sachant que la consultation est accompagnée par les partenaires du programme ACV.

« La décision de répondre à une consultation *Réinventons...* tient aussi à son adossement au programme ACV, avec un impact certain sur l'opérationnalité du projet. Nous avons déjà travaillé sur des opérations inscrites dans des conventions ACV et nous savons que la convergence de moyens et le portage partenarial sont des clés de succès ».

Franck RIO, Uniti Habitat

Des groupements à forte concentration d'expertise et à géométrie variable

La dimension multithématique du programme ACV, le *mix* habitat-services-activités attendu et la logique de l'appels à projets pour des programmes clés-en-main auraient pu capter des opérateurs se disant ensembliers urbains. Le terme désigne à la fois une capacité à dépasser une sectorisation programmatique et l'affichage des compétences sur toute la chaîne la production urbaine et immobilière : le foncier, la programmation et la conception, le montage et la gestion, et tout un cortège de services en communication, marketing et commercialisation. Mais peu d'ensemblers se sont présentés seuls pour les petits objets urbains de *Réinventions...* au profit de groupements très composites soigneusement agencés, des équipes n'affichant d'autre hiérarchie que celle des responsabilités ou des compétences de chacun dans une logique de subsidiarité. Les entretiens conduits avec plusieurs groupements lauréats ont toujours été collectifs et dans un climat assez évident de coopération.

Tous ceux qui sont allés au terme d'un appel à projets évoquent une expérience intense et un déploiement d'énergie parfois démesuré en proportion de l'objet. D'autant que l'issue est presque toujours obscurcie par un déficit annoncé et déjà pressenti au moment de la candidature. La variable du marché motive le recours à des bureaux d'étude et des experts. Les exemples sont nombreux et montrent à quel point la profession s'est mobilisée sur ces petits sites : à Tulle, pour un programme sur l'îlot Maison qui ne dépassera pas la dizaine de logements, la SELI - société d'économie mixte du Limousin - a sollicité le cabinet Adéquation pour réaliser une étude de marché complète et la SCET pour une étude commerciale. Enfin, selon la coloration programmatique des sites, plusieurs équipes intègrent un bailleur social - un moyen de pré-flécher une programmation d'habitat.

Focus 7 – Un exemple de coopération inter-groupements

La coopération interne s'est aussi étendue à des relations entre des groupements candidats eux-mêmes. L'appel à projet multisites de Morlaix en est une bonne illustration. La collectivité a reçu trois candidatures :

- SemBreizh, société d'économie mixte du Finistère, se positionne sur les 4 îlots de l'appel à projets. La proposition s'apparente davantage à une opération d'aménagement concédée, et paraît décalée par rapport à la logique de l'appel à projets. Elle implique à fortiori des investissements publics. Par contre, elle présente l'avantage d'un projet d'ensemble avec une plus grande maîtrise publique ;

- Le groupement Arkadéa (société de promotion filiale commune à Icade et Poste Immo) se positionne uniquement sur l'îlot Gare : sa proposition est à dominante économique et tertiaire avec une amorce de programmation discutée antérieurement pour l'installation de services de la Poste.

- Le groupement mené par Uniti Habitat (société de promotion basée à Sète) se positionne avec Vivralliance (opérateur de résidences seniors) sur les îlots Gambetta Est et Notre-Dame de Lourdes, pour finalement se concentrer sur le premier. La proposition est à dominante d'habitat.

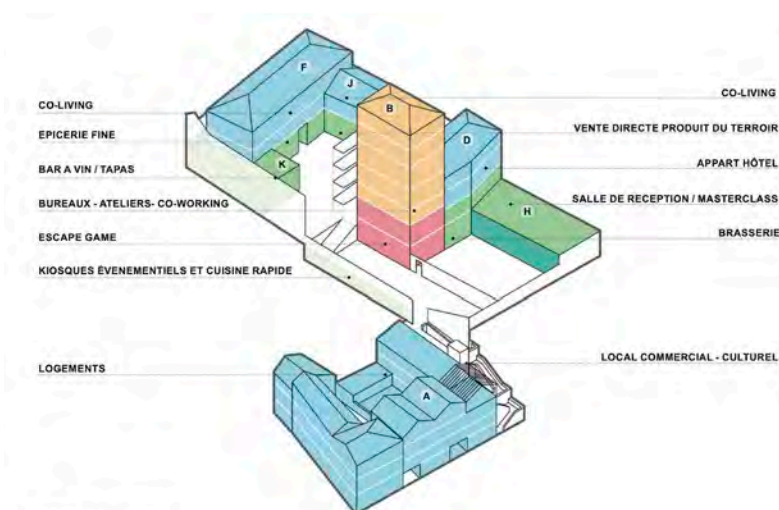
À partir du moment où les deux promoteurs ne se trouvent pas en concurrence sur un même îlot ni même sur les vocations programmatiques de leur offre, ils ont intérêt à se concerter. La date de remise des offres est reportée pour permettre aux trois groupements d'approfondir leurs propositions. Christophe Coignard directeur des Programmes Grand Ouest d'Arkadéa, relate cet épisode : « chaque équipe a travaillé le projet sur son propre îlot mais plusieurs aspects transversaux ont été concertés : les accès, le lien au parvis de la gare, le stationnement. Nous avons travaillé avec le même perspectiviste pour donner une cohérence visuelle ». Selon Franck Rio, directeur de Uniti Habitat, « il a même été envisagé pendant un temps qu'une maison de santé portée par Sageo au sein du groupement Uniti soit implantée sur l'îlot Gare et donc intégrée au projet d'arkadea avant qu'elle ne soit ensuite relocalisée puis abandonnée ».

Un secteur social et solidaire émerge et cherche sa place

Parmi les opérateurs dits sociaux et solidaires ou appartenant au réseau des ESUS⁷, très peu franchissent le pas d'une candidature en tant que mandataire d'un groupement. Les foncières et nouveaux opérateurs hybrides étaient pourtant très attendus. C'est du moins ce que semblait viser l'objectif d'inclusion sociale affiché par l'AMI national. Comment expliquer cette absence ? Jeunesse ou fragilité du modèle économique de ces structures ? Discrimination par l'importance du risque ? Ressources trop éprouvées pour boucler une offre technique et financière en dépit de l'indemnité ? Les raisons sont diverses et teintées de prudence plutôt que de désintérêt. Peut-on alors mettre cette faible représentation du secteur social et solidaire en miroir du nombre d'appels à projets infructueux dans des secteurs très détendus et d'offres finalement avortées par des promoteurs dit classiques ? On ne saurait opposer les deux modèles. Plusieurs exemples montrent qu'ils peuvent au contraire cohabiter à l'image du groupement Villes et Territoires et de la foncière Bellevilles, groupement non retenu par la Ville Cahors en 2020. Et l'encouragement à la participation de tiers-opérateurs dans le dispositif *Réinventons...* reste un enjeu fort pour échapper, dans certains cas, aux standards de la promotion immobilière – d'autant plus si les contraintes du site le rendent difficilement adaptables aux normes techniques et culturelles du logement et qu'il faut envisager d'autres usages, d'autres modes d'habiter et d'autres financements.

Une autre raison peut expliquer le rendez-vous manqué de la première session de *Réinventons...* ou tout du moins un petit décalage d'axe entre la procédure de l'appel à projets inspiré des grands APUJ et la raison d'être des foncières et entreprises d'utilité sociale : l'appel à projets aboutit majoritairement à la cession à un acquéreur privé d'un bien public déclassé tandis que les foncières s'appuient encore sur des piliers d'action publique et des participations publiques au titre de l'intérêt collectif. Et l'acquisition à tout prix n'est pas leur crédo. Ainsi, le groupement Villes et Terri-

⁷ Entreprise Solidaire d'Utilité Sociale.



PROGRAMMATION

CAHORS - Palais de Via. Extrait du dossier offre (projet non lauréat) © Villes et territoires - Bellevilles - phBa - Atelier Arpent - Volga, 2020



CAHORS - Palais de Via © Ville de Cahors, 2019

toires – Bellevilles a surpris la Ville de Cahors en proposant de ne pas acquérir pleinement le site et « ne pas graver nos noms au bas du parchemin ».

Alexandre Born directeur général et co-fondateur de Bellevilles (une foncière responsable et solidaire pour des projets immobiliers) rapporte le sens de cette attitude et s'exprime sur les responsabilités qui, selon lui, incombent encore à la collectivité, au titre de l'inclusion ou de l'entretien du patrimoine :

« A Cahors, de prime abord, nous avons considéré que ce bâti hautement patrimonial devait rester dans le domaine public. Notre proposition de bail emphytéotique reposait sur une idée simple : la valeur est dans le projet. Nous n'avions pas besoin d'être propriétaire et il n'était pas possible de rattraper des décennies d'abandon. Pour ces projets compliqués, notre engagement trouve sa limite. Avec le bail, la collectivité conserve l'ensemble de ses prérogatives comme la conservation, l'entretien, sur son patrimoine. Nous avons également estimé un reste à charge à la collectivité pour garantir des loyers accessibles à des commerçants ou petits artisans. Sinon, le risque est finalement de proposer des loyers très élevés qui ne répondent pas aux besoins et aux capacités d'acteurs locaux ».

La recherche, la sollicitation et la capacité à garder des exploitants et des gestionnaires

La sollicitation d'investisseurs secondaires ou spécialisés, et qui plus est d'exploitants ou de gestionnaires, est une course contre la montre dans le temps très limité de la procédure d'appels à projets, y compris pour des investisseurs nationaux considérés comme des majors de l'aménagement et de la promotion privée. Comme nous le dit Anne-Laure Gineste (Icade Promotion) : « Pour aller au-devant des investisseurs, il faut avoir un projet architectural bien avancé avec des hypothèses d'implantation programmatique et une première image architecturale. Nous n'avons pas le temps de conduire une vraie consultation ».

La course contre la montre lors de la phase de consultation devient une course d'endurance dans le temps des négociations d'après-désignation. L'exploration des conditions techniques et juridico-financières pour lever une à une les clauses suspensives, crée un grand ralentissement et immerge le doute. Les raisons d'en rester là ne manquent pas. Car les manifestations d'intérêt ne sont que des lettres d'engagement conditionnel et les retraits restent fréquents. Certains signent l'arrêt du projet, comme c'est le cas pour le Palais de Via à Cahors, après la renonciation du groupe hôtelier qui constituait une pierre de soubassement du programme de réinvestissement du site. D'autres font preuve de beaucoup d'agilité pour trouver des alternatives ou une échappatoire.

À Morlaix, le groupement Arkadéa (lauréat sur l'îlot Gare) a dû affronter le désengagement d'un partenaire membre d'un réseau national d'espaces de coworking. Il a su réagir en retravaillant la programmation du rez-de-chaussée pour l'adapter à la direction des Approvisionnements de la Poste qui avait auparavant manifesté son intérêt. Pour les îlots voisins remportés par le groupement Uniti Habitat, le programme de logements sociaux a dû être revu après le désistement d'un opérateur spécialisé dans le bégainage. Le rapprochement entre le promoteur et un bailleur, filiale d'Action Logement a permis d'adapter la programmation et de reprendre le chemin du projet. L'exemple de l'îlot Niel à Grasse procède de la même difficulté (du chef de projet dans ce cas), pour réunir dans les temps impartis, les partenaires en mesure d'assurer l'exploitation de ce projet complexe.

S'adapter aux changements et tenir dans la durée

Le fait que l'appel à projets engagé à Morlaix ait survécu aux élections municipales peut nous redonner confiance dans la continuité de la chose publique : il illustre l'idée qu'une nouvelle équipe puisse amender sans le rayer de la carte un projet qu'elle ne partage pas entièrement. La majorité en place jusqu'en juin 2020 soutenait un projet de funiculaire comme moyen d'élargir la centralité du cœur de ville avec une jonction facilitée au plateau haut de la gare via un tunnel existant, et donnant d'autant plus d'importance aux périmètres de projet. La nouvelle équipe a mis « en pause »

ce projet pour des questions de coûts, de priorités budgétaires, en entendant mener une réflexion plus globale sur l'accessibilité du centre-ville. Ce projet a cristallisé les oppositions pendant la campagne électorale.

« Pressentant l'abandon du projet de funiculaire, certains opérateurs se sont désengagés de projets à cause de l'absence de liaison directe avec le cœur de ville, une navette électrique ne semblant pas offrir le même niveau de service. Nous craignons que ce ne soit également le cas pour les appels à projets Réinventons nos cœurs de ville. Mais cela n'a pas été rédhibitoire pour la poursuite des discussions avec les groupements lauréats. Ils ont témoigné d'une vraie volonté de continuer, de s'adapter aux demandes et de trouver des solutions. ».

Christel Jorand, directrice ACV

Du côté de l'un des groupements lauréats, Christophe Coignard, directeur de Programmes Arkadéa et Fanny Robert, architecte de Dunet & Associés, livrent en miroir leur version de la même histoire où le soulagement succède à l'inquiétude :

« Le changement d'équipe municipale en juin 2020 a suscité des inquiétudes sur la poursuite du projet. Il a fallu le retravailler dans une véritable démarche de recherche de solutions en concertation avec la nouvelle collectivité. Le point positif de ce changement c'est aussi le retour de l'Agglomération désormais pleinement partie prenante de la démarche, notamment sur la dimension économique. Tout l'enjeu des échanges est de faire preuve de souplesse, pour ajuster le projet aux souhaits de nouveaux élus tout en conservant l'esprit du projet lauréat et ses points de force, comme le jardin partagé ouvert sur le quartier. »

AU CŒUR DES DIALOGUES ET DE LA NÉGOCIATION

Aux frontières du public et du privé : délimitations, hybridations, rétrocessions

Telle qu'expérimentée par les grandes villes françaises dans le sillage de *Réinventer Paris*, la procédure d'appels à projets se déploie sur une ligne de crête entre commande publique et cession de sites déclassés du domaine public à des investisseurs et maîtres d'ouvrage privés. Cet entre-deux de la procédure se répercute forcément sur les partitions spatiales et programmatiques des projets issus de telles démarches. Il a d'ailleurs été nécessaire de transmettre aux villes *Réinventons...* une note de cadrage juridique (pour poser les jalons et rassurer les services marchés) puis de répondre, sur demande, aux questions relatives à ces sujets, en particulier lors de la 1^{ère} session du dispositif. Notons que beaucoup de villes de la 2^{ème} session ont appliqué les suggestions et procédés juridiques contenus dans le nouveau guide de candidature, directement retravaillé en fonction du retour d'expériences.

L'analyse des projets fait apparaître trois modalités d'articulation entre le public et le privé avant, pendant et après la consultation :

— *La délimitation spatiale* est le premier réflexe pour circonscrire les domanialités futures et fixer les frontières entre maîtrise d'ouvrage publique et privée. Cette délimitation est généralement définie en amont et exceptionnellement modifiée dans le temps de la procédure, par avenant au règlement de consultation, si la réalisation d'un espace public s'avère par exemple nécessaire ;

— *L'hybridation d'usage* est plus périlleuse mais possible, lorsque la négociation porte sur des espaces d'usage collectif ou d'accessibilité ouverte au public, dans un espace et un projet de statut privé. Cela peut alors se rapprocher d'une cession avec charge d'intérêt général. On peut considérer dans ce cas que la notion d'intérêt général ou collectif se substitue à celle de l'espace public et que l'opérateur privé en accepte la charge symbolique.

— *La rétrocession*, enfin, conclut dans de nombreux cas la partition spatiale et la livraison d'espaces extérieurs rendus à la collectivité ou de locaux livrés bruts pour des usages publics.

Ainsi, à Montbrison, la création d'une place de marché sur l'ancienne parcelle industrielle a occasionné un changement de délimitation du périmètre de l'appel à projets. Dans le cas du Palais de Via à Cahors, l'idée initiale est celle d'un site ouvert aux habitants, avec des espaces traversants en vue de créer un passage public entre la rue Château-du-roi et les quais du Lot. Deux hypothèses ont été successivement étudiées : d'abord une délimitation stricte pour retirer le futur espace public du périmètre de l'appel à projet avec *in fine* deux maîtrises d'ouvrage pour les espaces extérieurs publics et privés ; puis le principe d'une cession complète du site aménagé par l'acquéreur avec rétrocession des parties publiques à la Ville. Dans les deux cas de Cahors et de Montbrison, la rétrocession d'un local à la collectivité était possible à partir du moment où il a été livré brut.

Au-delà de ces ajustements sémantiques et opérationnels, se pose tout un ensemble de questions quant à la relation entre puissance publique et investissement privé et quant aux partenariats nouveaux que la procédure d'appels à projets a révélés.

« Le développement d'une culture du partenariat entre puissance publique et acteurs privés est un enjeu pour les villes moyennes, plus habituées au fonctionnement en régie qu'à ce type de partenariat. Il semble évident que la puissance publique n'a ni les moyens humains, ni les moyens financiers, de porter seule les dynamiques territoriales et qu'elle a besoin d'inscrire son action en complémentarité de celle du secteur privé. Mais pour autant la mobilisation de la puissance privée est une démarche nouvelle pour ces collectivités car les conventions ACV ne comportent pas ou très peu d'opérations privées. »

Frédéric Gibert, Coordonnateur du programme ACV
à la Banque des Territoires



Extrait du dossier offre (projet lauréat) © Loire Habitat – Novim – Atelier Rivat – Croisée D'archi – Archipente, 2020



MONTBRISON - Usine Gégé et nouvelle place du marché © Ville de Montbrison
Atelier d'Architecture Rivat - Croisée d'archi - Archipente, 2025

L'alchimie du dialogue et de la négociation : le challenge, l'itération puis la confiance

La procédure d'appel à projets limitant de fait une expression précise des attentes de la collectivité, plusieurs groupements ont parfois regretté l'absence d'orientation politique ou d'intentions urbaines et programmatiques leur permettant de se positionner. D'autres décrivent des premières auditions où chaque partie affiche une certaine réserve. Mais pour les appels à projets aboutis, c'est une rencontre d'intérêts, de vision et d'esprit du projet qui se joue davantage qu'une négociation sur un programme et un bilan.

« Nous attendions que les groupements connaissent bien le territoire, qu'ils échangent avec les élus, et qu'ils comprennent les attentes des habitants et leurs besoins. Le groupement lauréat a bien compris notre ville et notre volonté de ne pas chercher à répliquer un modèle métropolitain. La Ville n'imposait pas d'exigences ou de niveaux de performances au-delà d'intentions générales, dans un rapport de confiance vis-à-vis des groupements ».

Catherine CIRON, Adjointe au Maire de Châteaubriant

C'est le cas de Châteaubriant : l'alchimie opère rapidement entre la ville et le groupe Lamotte finalement retenu. Attestant de la « belle rencontre » entre une ville et un groupement de projet, telle que chaque partie en témoigne, l'expérience *Réinventons...* a ouvert d'autres chantiers. La Ville de Châteaubriant a en effet confié au paysagiste de l'équipe lauréate une Charte de l'arbre dans la ville en vue d'enrichir un Plan guide paysager à l'échelle du cœur de ville. Par ailleurs, l'opération de l'îlot des Terrasses préfigure des intentions d'aménagement de la place du Général De Gaulle dans le prolongement du parvis du château. Comme le note Catherine Ciron, « le projet des terrasses commence à écrire l'histoire de la place Charles de Gaulle ».

De son côté, le groupement lauréat (Lamotte - A/LTA - FAAR) souligne l'importance de l'esprit de coopération préalable et interne au groupement qui transparait lors des échanges avec la collec-



**CHÂTEAUBRIANT - Îlot des terrasses avant travaux © Ville de Châteaubriant
J. F. Mousseau**



**CHÂTEAUBRIANT - Projet lauréat © Ville de Châteaubriant - Groupement LAMOTTE -
A-LTA - FAAR, 2019**

tivité. Pour Coline Herbreteau, responsable de programmes immobiliers pour le Groupe Lamotte, le succès de la démarche tient beaucoup à la motivation des élus et l'implication des services : « nous avons une vingtaine de personnes autour de la table et la Ville nous a demandé d'être plus volontaires dans le projet ». Un esprit de challenge s'installe tandis que les deux parties acceptent de jouer le jeu de l'itération :

« Lors des auditions, la Ville a posé un cadre clair pour réagir à nos propositions. Les échanges du premier tour ont permis de réorienter des premiers choix : nous avons trop mis l'accent sur le projet de résidence seniors tandis que la Ville attendait une réflexion plus large sur la mixité de programmes et d'usages. La thématique intergénérationnelle n'était pas suffisamment creusée. À l'issue de cette première réunion, on s'est dit qu'il allait falloir retravailler ».

De même Martin Bédier, paysagiste de l'agence FAAR associé au Groupe Lamotte note qu'il n'est pas toujours simple de doser le niveau d'informations communiquées dans un contexte de mise en concurrence. Mais au fur et à mesure de l'avancement, « on se rassure mutuellement et les choses s'orientent progressivement ». Il est intéressant de noter à quel moment se pose la question économique et le sujet du bilan :

« Nous avons su dans quelle direction aller et nous n'avons pas ressenti d'obligation à rentabiliser la parcelle. Cela nous a permis de privilégier la dimension architecturale et paysagère et de ne pas trop penser à l'économie du projet lors des étapes de conception et de programmation. Les questions de bilan viennent en leur temps. Mais il n'est pas toujours simple d'avancer conjointement sur la programmation et le projet architectural. On ressent la nécessité de s'adapter tout au long du déroulement de la procédure ».

Le coût de coordination et d'investissement du sur-mesure

Beaucoup de mandataires des groupements rapportent une dépense de temps et d'énergie, d'étude et de recherche, et attestent d'une ténacité pour faire aboutir des projets immobiliers modestes mais complexes, avec une marge financière relativement faible. Les groupements évoquent l'expérience de l'appel à projets dans des termes similaires : un surinvestissement forcé par des changements de cap (jusqu'à 12 variantes étudiées par l'un des groupements lauréats à Morlaix) et le besoin d'axer le projet sur les bons rails avec la recherche de solutions vécues comme des contorsions sans garantie de trouver la bonne issue.

La réponse au problème posée est toujours incomplète et de caractère artisanal. En questionnant les services et les groupements quant au déroulement des auditions, on note de fortes différences de ressenti. À Montbrison, l'un des projets emblématiques de *Ré-inventons...* souvent cité en exemple, l'équipe lauréate rapporte des moments de désarroi au cours de la consultation, malgré la présence d'une assistance à maîtrise d'ouvrage garantissant par ailleurs l'équité entre les candidats. Pascal Nayme, alors directeur adjoint de Loire Habitat, témoigne de la ténacité du groupement que l'on retrouve par ailleurs dans d'autres villes comme Châteauroux ou Morlaix face aux aléas et vents contraires :

« Cela a été très dur... Il nous a fallu brasser beaucoup d'hypothèses et intégrer des revirements par manque d'informations sur les besoins. Nous avons vécu les séances de travail thématiques comme des présentations unilatérales. L'interaction avec les élus nous a manqué pour obtenir des validations que nous demandions au fur et à mesure. Nous avons éprouvé de la frustration mais tenu bon ».

Ni concours, ni dialogue compétitif, la procédure d'appel à projets comporte quelques zones grises que l'on se plaît à présenter comme de la souplesse dans les à-côtés de la commande publique : la teneur des échanges lors des réunions en est une, surtout lorsque le

règlement appelle à la co-construction avec les groupements tout en garantissant l'équité de traitement.

À Montbrison, les choses se compliquent lorsque la Ville annonce, lors de la troisième rencontre avec les équipes en lice, vouloir intégrer une place de marché dans le périmètre initial de la consultation. Cette modification en cours de route constitue un précédent et un cas d'école quant à l'inclusion d'équipement ou d'espaces publics, abordée plus haut. Le changement de périmètre est vécu comme « un coup de massue » par les architectes.

« Il ne restait alors que deux mois pour revoir le projet, modifier toute l'organisation et diminuer les surfaces de 30% avec un impact sur le bilan déjà présenté. À partir du moment où l'on nous a imposé la place du marché, cela a beaucoup contraint les possibilités d'aménagement. Nous avons pris le temps d'échanger avec les forains et comprendre leurs préoccupations. Ils craignaient surtout de ne pas être visibles sur le site GEGé. Nous avons alors eu l'idée d'une ouverture dans le bâtiment, pour révéler ce qui se passe derrière et créer une transparence ».

À propos du projet Balsan à Châteauroux, Jonathan Maillet, Responsable de programme chez Adim Normandie Centre, évoque également une procédure longue qui demande beaucoup d'investissement. Alors que « l'appel à projets est entouré de l'ambiance des marchés publics », les discussions sur le programme se tiennent dans le format très officiel des auditions alors que le groupement aurait souhaité des temps d'échanges informels. L'exercice est vécu comme « une expérience éprouvante et chronophage ». Les membres du groupement s'accordent à penser qu'il manque un acteur tiers aux côtés de la ville pour porter une vision globale, pour mieux coordonner les échanges entre les acteurs ».

Laetitia Comito-Bertrand note que ces témoignages sont similaires à ceux des lauréats des grands APUI métropolitains, même si les enjeux financiers et les retours sur investissements n'ont rien

de comparable. Face à la complexité d'opérations souvent déficitaires, et au-delà des indemnités versées aux équipes non lauréates, comment assurer un dialogue entre ville et groupements qui s'équilibre à chaque étape du processus et ne décourage pas les quelques porteurs qui se présentent enfin pour transformer des bâtis à l'abandon ? La seconde main immobilière et le projet sur-mesure coûtent du temps et de l'argent. Ces expériences d'appels à projets invitent à repenser les modalités d'un dialogue gagnant/gagnant entre tous ces acteurs de la fabrique nouvelle des cœurs de ville.

Le bon moment, le bon timing et la bonne interface

Du côté des collectivités, le retour d'expériences montre qu'il n'est jamais trop tard pour lancer un appel à projets – dès lors que la collectivité dispose du foncier ou se trouve en passe de l'acquérir via une convention de portage foncier par exemple – mais il est parfois trop tôt. Entre les processus d'acquisition foncière, les études archéologiques et patrimoniales, l'élaboration d'un dossier de site, la mise au point du processus de consultation ou encore le déclassement du domaine public le cas échéant, les tâches préalables sont parfois longues. Pour la période parcourue ici, les Villes ont en outre connu une période électorale et affronté une pandémie, sans pour autant connaître des retards rédhibitoires pour celles dont l'appel à projets a su enjamber ces failles temporelles.

Du côté des groupements embarqués dans la procédure d'appels à projets, le temps a paru trop long pour certains, trop court pour d'autres. Comme pour toute consultation, un juste milieu est à trouver pour fixer la durée de la consultation et la modifier en cours de route au bon moment. Les temps incompressibles de la consultation dépendent du niveau de précision des livrables (directement en rapport au niveau de connaissance du site) mais aussi et surtout d'une nécessaire maturation pour la collectivité comme pour les groupements. Un architecte, membre d'un groupement lauréat, rapporte son vécu et le besoin de rencontres techniques intermédiaires et plus informelles, soit un temps de compréhension mutuelle :

« Autour de la table, les partenaires n'avaient pas les mêmes vues. Nous étions confrontés à des préoccupations très différentes que nous avons peine à intégrer. Les services de la collectivité ne sont pas toujours taillés pour piloter une démarche aussi complexe. Il manque un intermédiaire en capacité d'écouter les parties prenantes, d'identifier les points de blocage et de les dénouer. Le groupement a dû le faire lui-même. Entre la vision portée par la Mairie et l'accumulation des contraintes, il manque un médiateur ».

Ainsi plusieurs groupements s'accordent à penser qu'il manquait un acteur tiers aux côtés de la ville pour porter une vision globale, pour animer les échanges entre les acteurs en présence (DDT, DRAC...) et les aider à arbitrer et faire des choix.

Par la suite, le montage juridico-financier génère d'autant plus de discussions qu'il y a de fonctions et d'usages à intégrer dans une même opération. Les groupements mobilisent de nombreuses compétences et doivent coordonner leur travail pour répondre aux attentes de la collectivité. Comme le note l'un des témoins, le déroulement de l'appel à projets donne lieu à un « jeu d'acteurs intense ». L'un des concepteurs note par ailleurs une différence entre son expérience en ville moyenne et les relations qu'il peut avoir par ailleurs avec les services d'une grande métropole « moins souples, avec une tendance à insister sur 'ce que l'on ne peut pas faire' ». Tout au long de l'appel à projet, la Ville, mue par l'espoir d'une sortie, se positionne sur un mode « comment peut-on faire ? ».



PARTIE 3

Apports
et perspectives :
patrimoines,
usages,
montages



Si la consultation nationale a rencontré en 2019 un engouement immédiat avec 112 villes candidates, l'engagement des appels à projets s'est égrené sur plusieurs années avec globalement autant de démarches abouties que d'appels à projets infructueux, ou restés en suspens ou différés dans le temps. On peut toutefois rassembler et analyser un grand nombre d'initiatives réparties sur tout le territoire, toutes relevant d'agencements particuliers, de micro-géographies d'acteurs et d'intentions, de multiples itérations qui, mises bout à bout, donnent au programme national sa chair expérimentale.

Le déploiement local des appels à projets a confirmé ou fait apparaître des problématiques communes : la réactivation et l'adaptation du bâti ancien, la valorisation des patrimoines, de nouvelles modalités de coopération entre public et privé et la recherche délicate d'équilibres financiers. Le dispositif n'a pas encore produit tous ses effets. Si la méthode et l'outillage sont communs à tous les sites, les questions posées varient. Les solutions, quant à elles, sont rigoureusement négociées ou minutieusement co-construites au cas par cas. À ce titre, ce retour d'expériences met en exergue les rôles croisés d'un grand nombre d'acteurs nationaux ou locaux, ou agissant par itération entre ces deux échelles.

À ce moment d'énonciation des apports du dispositif national, il est utile de rappeler trois grands objectifs du premier appel à manifestations d'intérêt auprès des collectivités : mettre en lumière le potentiel des villes moyennes ; encourager des opérations innovantes et exemplaires à l'échelle nationale ; accélérer l'émergence de projets mixtes et opérationnels.

Mettre en lumière, accélérer, encourager : les trois objectifs sont globalement atteints. La question est toutefois d'apprécier les résultats locaux. Il ne s'agit pas de faire le compte des villes qui ont transformé l'essai ni de détailler les programmes et les projets réalisés (pour cela nous vous renvoyons au retour d'expériences - Livret II - Villes Témoins, consultables sur le site Internet du PUCA). Nous proposons de poursuivre l'analyse thématique autour de trois clés de lecture : patrimoniale, programmatique et contractuelle.

PATRIMOINES ET ARCHITECTURES : RÉACTIVER ET ADAPTER LE BÂTI ANCIEN

Avec un objectif de redynamisation des centres-villes via le commerce notamment, le programme ACV apparaît comme une politique d'attractivité et de soutien économique, incluant les héritages urbains et architecturaux, les paysages et les patrimoines. Qu'il s'agisse de bâti ancien, moderne ou industriel, de qualité ordinaire ou remarquable, le réinvestissement de ces patrimoines croise des enjeux immobiliers et socio-économiques, architecturaux, culturels et écologiques. Ils nécessitent de concevoir des techniques de rénovation patrimoniale mobilisant des savoir-faire souvent locaux, de tester des solutions d'adaptation des usages, de réemploi des matériaux, de transformation architecturale ou d'insertion de constructions nouvelles.

Le partenariat local est une des clés de réussite avec un rôle essentiel joué par les Architectes des Bâtiments de France dans de nombreux cas. Pour beaucoup de villes, la présence d'un SPR (Site Patrimonial Remarquable), existant, en projet ou en cours de révision, dessine la toile de fond de l'ORT (Opération de Revitalisation du Territoire) et des actions de requalification urbaine, entre aménagement de l'espace public et soutien à la micro-économie touristique. Avec les visées opérationnelles de *Réinventons...*, la revitalisation urbaine « par le patrimoine » prend tout son sens et son caractère opératoire.

Au lancement de l'AMI, Isabelle Michard, alors chargée de mission à la Direction générale des patrimoines du ministère de la Culture voit même dans *Réinventons...* « un laboratoire sur le rôle que la culture peut jouer en matière de revitalisation des centres-villes. Les représentants du ministère qui participent aux jurys locaux relaient la parole des ABF et portent un message en faveur de la création, de l'innovation et de la qualité architecturale, tout en défendant auprès des villes et des groupements le bien-fondé d'actions de médiation ». C'est ainsi que le ministère de la Culture légitime le volet culturel du dispositif en défendant le croisement entre politique patrimoniale et création architecturale.

Outils et transmettre la connaissance du patrimoine

Entre l'AMI originel fin 2018 et la relance du dispositif en 2022, le nouveau guide de candidature à destination des villes insiste sur la qualité du dossier de site et la nécessaire connaissance préalable du patrimoine proposé. Cela peut paraître évident : le plan topographique, les levés architecturaux, l'étude archéologique et patrimoniale, les diagnostics de structure et de pollution, selon la nature et la valeur patrimoniale des sites, font partie des pièces dont la production incombe au propriétaire avant l'établissement d'un transfert de droit. Mais la connaissance d'un bien patrimonial, qui plus est inscrit dans un SPR, va bien au-delà de l'obligation contractuelle ou de l'anticipation sur les risques de non-conclusion de l'affaire. Elle a une portée à la fois philosophique et très concrète. Le premier retour d'expériences montre deux cas de figure :

- lorsque la Ville dispose d'études préalables (diagnostic patrimonial et archéologique, études de faisabilité, tests d'usage et de programmation...), les contraintes et les solutions sont en grande partie identifiées en amont de l'appel à projets et facilitent la contractualisation et la sortie opérationnelle ;
- lorsque ces diagnostics sont incomplets, les contraintes et les difficultés se révèlent au moment de la contractualisation. Elles donnent lieu à discussion, sur la prise en charge de la dépollution par exemple, et alimentent les clauses suspensives quand elles ne conduisent pas au retrait du groupement. À Montbrison, le maire Christophe Bazile, évoque également le cumul des protections patrimoniales et archéologiques qui, traitées séparément, « nous place dans des procédures administratives infernales et parfois contradictoires » d'autant plus que la sollicitation des avis et des autorisations implique des délais d'instruction très longs.

L'une des leçons à retenir pour tous les sites de bâti ancien historique est que la réalisation d'une étude patrimoniale et archéologique est l'une des pièces maîtresses du dossier de site à constituer avant toute intervention et en amont de la consultation. Ces études portent deux objectifs principaux :

- prévenir et éviter des discussions inutilement compliquées avec l'ABF : l'un d'entre eux, rencontré à l'occasion du premier

retour d'expériences, confie au sujet d'un des sites *Réinventons...* des tensions antérieures entre la collectivité et les services de la DRAC à cause « de projets et d'aménagements réalisés au coup par coup ». Sans diagnostic patrimonial, la discussion avec l'ABF a peu de chance d'avancer. Dans certains cas et pour des ensembles patrimoniaux plus étendus non couverts par un SPR, l'étude bâtiminaire ciblée ne suffit pas ;

— renseigner les candidats sur l'état des lieux initial et exhaustif du site et du bâti, sur son histoire, ainsi que les qualités structurelles et patrimoniales. Il est toujours bon de le rappeler aux collectivités : en matière de réhabilitation, un état des lieux le plus précis possible est tout aussi indispensable à l'architecte qu'un plan de géomètre l'est à l'ingénieur des réseaux et au notaire qui entérinera des changements de domanialité, et que l'un ne va pas sans l'autre.

Ainsi les classements patrimoniaux en France ont de grandes vertus de protection mais les villes se confrontent au revers de la médaille. Un dialogue nourri de longue date avec les autorités compétentes n'empêche pas les retards et les crispations quand on bute sur une marche de la procédure. L'outillage et la transmission de la connaissance du patrimoine permettent d'anticiper et de fluidifier les interventions à venir.

Alex Letellier, architecte du patrimoine, auteur de l'étude patrimoniale et membre du groupement lauréat sur le site du Palais de Via à Cahors, évoque une anticipation sur la « mise en œuvre administrative » du projet :

« La difficulté pour un tel site est la superposition ou la fragmentation des protections qui impliquent plusieurs niveaux d'autorisations administratives. Il est nécessaire de repérer et d'anticiper les conditions réglementaires de réalisation. Le choix stratégique du classement de l'ensemble du Palais de Via est une vraie force pour le projet.

Le dialogue avec les acteurs du patrimoine

La procédure d'appel à projets permettant de se départir d'édifices publics et de monuments historiques dans certains cas, soulève une question qui pourrait légitimement se poser, en sachant qu'elle n'a aucun sens en droit : au titre d'une valeur publique, En regard de leur valeur culturelle, est-il légitime de céder au privé des édifices publics remarquables ? La collectivité peut-elle être critiquée pour céder un patrimoine qu'elle n'a pas les moyens de restaurer et dont elle n'a pas l'assurance que l'acquéreur en ait davantage ?

Jean-Marie Russias, ABF à l'UDAP de Loire, répond à la question au sujet du site Gégé de Montbrison :

« La cession d'un terrain ou d'un bâti public à un opérateur privé pour trouver un équilibre financier ne me dérange pas dès lors que l'on s'accorde sur ce qui fait patrimoine et que l'on fixe des règles. La Ville de Montbrison est assez exemplaire dans cet équilibre entre des exigences de qualité pour le traitement du bâti ancien et la liberté laissée aux opérateurs pour la construction neuve. Quand on peut lier les deux et les mener en même temps, cela donne une certaine légitimité aux nouvelles constructions, on crée une complexité féconde, avec le patrimoine comme élément majeur d'assise pour des projets de transformation urbaine. »

De la même manière, le retour d'expériences révèle davantage de souplesse entre les maîtres d'œuvre et les détenteurs de l'autorité patrimoniale que de crispations. Impliqués à différents stades de la procédure, en amont ou pendant son déroulement, les ABF et les DRAC se sont trouvés dans une situation inhabituelle, sollicités à différentes étapes de l'élaboration du projet, en amont de la sollicitation d'une autorisation ultime au niveau du permis de construire. Garants et juges du respect des protections patrimoniales, agissant en tant qu'autorités administratives, ils sont inclus dans les étapes de programmation et de conception, cherchant eux-mêmes le bon positionnement dans l'interaction croisée avec les collectivités et les groupements.



MONTBRISON - Projet réalisé - Bâtiment Gégé et ouverture vers le cœur d'îlot
 © Ville de Montbrison, 2025

Ainsi s'organise un jeu d'acteurs et de positionnements dans une interaction à trois voix : les collectivités installent une fluidité des échanges entre les opérateurs et les autorités administratives, les groupements cherchent à anticiper et sécuriser les autorisations à venir en se pliant volontiers aux exigences exprimées, les services de la DRAC (UDAP, ABF) quant à eux mesurent leurs avis et orientations à des étapes de conception qui autorisent encore des ajustements et des adaptations.

La manière dont l'un des ABF, rencontré au moment du premier retour d'expériences, résume ses interactions avec les groupements candidats, est éclairante :

« Le premier groupement n'a pas souhaité rencontrer l'ABF. Le deuxième s'est présenté sans projet défini dans une position d'écoute avec des questions très ouvertes. Le troisième s'est présenté avec un projet très avancé et un *business plan*,

affichant clairement ses intentions : ‘ce sera cela et pas autre chose.’ Des propositions de démolitions ont immédiatement généré un désaccord ».

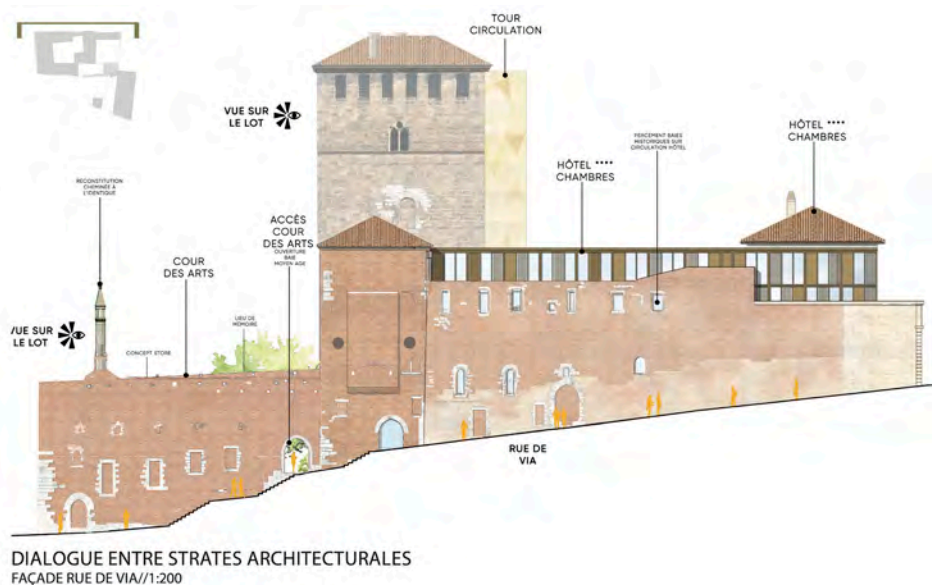
Les expériences de Cahors et Montbrison sont à ce titre intéressantes à rapporter, avec dans les deux cas un architecte du patrimoine dans l'équipe. À Montbrison, l'ABF Jean-Marie Russias a rencontré les deux équipes unilatéralement. Il a ainsi pu exprimer ses points de vue lors d'un premier aller-retour avec les groupements pour poser quelques jalons. L'équipe de maîtrise d'œuvre lauréate, menée par l'agence Rivat et Dominique Molard (architecte du patrimoine), a pris à bras le corps les questions de développement durable, de façon très subtile selon l'ABF, en associant des réflexions sur le bioclimatisme et les matériaux.

« L'équipe a répondu avec souplesse aux demandes de modifications pendant et après la consultation, avec un travail continu de recherche de solutions. C'est en particulier vrai pour la proposition d'ouverture du bâtiment afin de donner accès à l'îlot : c'est le résultat d'un compromis par rapport à ce qui pourrait être exigé pour un immeuble d'intérêt patrimonial majeur ».

Jean-Marie Russias, ABF, au sujet du projet de l'usine GéGé

L'ABF note que le percement du bâtiment GéGé relève d'une intention urbaine, « ici acceptable car cette ouverture s'inscrit dans un vrai programme de valorisation du bâtiment ». Ces échanges révèlent le très subtil positionnement des ABF entre la posture d'autorité – qui leur revient au moment de l'émission du l'avis sur un dossier de permis de construire – et toute une palette plus nuancée d'inserts préalables dans le projet en cours de conception.

De la même manière, à Morlaix, Charles Geffroy, architecte membre du groupement lauréat sur l'îlot Gambetta Ouest, rapporte des échanges constructifs à trois voix, entre l'ABF, la collectivité et lui-même, notamment un débat sur les perspectives du



CAHORS - Palais de Via. Extrait du dossier offre [projet lauréat] © Icade - Letellier architectes, 2019

site et les lignes horizontales et verticales du projet. Les orientations urbaines ont été posées à partir de postulats discutés collectivement dans un périmètre élargi : « l'ABF était dans une posture de réactivité, de dialogue sensible. Tout au long du processus, les échanges libres et directs ont permis de voir comment avancer ». L'échange était d'autant plus facile que deux groupements en lice sur des îlots voisins accordaient leurs vues perspectives pour souligner la cohérence des volumétries.

Focus 8 – Points de vue croisés des services de l'architecture et du patrimoine

À Cahors, Delphine Lacaze, Conservatrice régionale des monuments historiques, évoque une démarche de maturation avec la Ville de Cahors avant même le lancement de l'appel à projets pour le Palais de Via : « c'était une procédure nouvelle pour nous. Dans la perspective d'une cession, le site avait fait l'objet d'une étude archéologique et d'une étude patrimoniale qui ont abouti à l'extension de la protection Monument Historique. Cela s'est fait naturellement en accord avec la collectivité. La culture patrimoniale était déjà très bien intégrée par la Ville qui avait participé à un projet d'îlot démonstrateur pour l'éco-rénovation du bâti médiéval dans le cadre du programme ENER'PAT⁸ ».

La CRMH et l'ABF Pierre Sicard participent aux auditions des deux équipes : « la démarche nous est apparue très intéressante car peu commune pour un Monument Historique pour lequel on souhaite retrouver un usage pérenne tout en contribuant à sa rénovation. Les auditions ont permis d'éviter certains égarements ou incompréhensions entre les services de l'État et les groupements. *In fine*, les deux offres étaient recevables et de qualité de notre point de vue, sans entrave technique majeure ».

Les échanges avec l'ABF témoignent également d'une adaptation progressive des choix pour permettre la qualité et la viabilité du projet : « la restauration à l'identique des bâtiments protégés était un sujet incompressible mais l'équilibre de l'opération impliquait aussi des constructions neuves et la création de circulations verticales. Nous avons finalement eu le sentiment d'une certaine souplesse du bâti médiéval mais aussi d'une grande souplesse des acteurs du projet, autant de la part de la Ville que des groupements ». Delphine Lacaze note enfin que l'ABF l'a convaincue d'écarter les murs d'enceinte pour donner à voir le paysage et « être vu ». Comme lui-même le souligne, « savoir conserver, c'est savoir aussi faire le sacrifice de certaines parties ».

⁸ ENER'PAT est un projet de recherche pour l'éco-restauration du bâti ancien lancé en 2016 par le Programme Interreg SUDOE (Sud-Ouest Europe). Il a été parallèlement mis en œuvre sur trois édifices démonstrateurs situés à Porto au Portugal, Vitoria-Gasteiz en Espagne et Cahors en France

La démarche patrimoniale comme culture du projet déclinée du territoire à l'édifice

Réinventons nos cœurs de ville a permis, dans de nombreux cas, de rétablir une continuité entre le projet de territoire et le projet d'architecture, entre l'expression d'une stratégie urbaine (la convention ACV) et le déclenchement d'opérations immobilières (les appels à projets), entre la gestion d'un Site Patrimonial Remarquable et l'aide à la réhabilitation d'un bâti ancien contraint, dégradé ou insalubre.

Plusieurs villes, Figeac et Cahors en particulier, illustrent la manière dont l'appel à projets s'inscrit dans une longue histoire de mise en valeur du patrimoine architectural et urbain, une certaine culture de la gestion patrimoniale souvent née à la fin des années 1970. L'attachement à ces valeurs guide les documents d'urbanisme et nourrit une sensibilité qui dépasse les mandats politiques et continue à animer les services dans leur pratique quotidienne de gestionnaires urbains.

« Il ne s'agit pas d'un projet isolé. Il est complètement intégré dans l'action municipale et une politique patrimoniale qui couvre trente années de réflexion. Nous attendions des dispositifs tels que ACV ou *Réinventons...* Il existe bien des incitations fiscales ou des outils réglementaires mais il manquait des 'boosters' de projet notamment sur le plan financier ».

André Mellinger, Maire de Figeac, au sujet du projet de l'îlot Séguier

Figeac est l'un des exemples les plus éloquents d'une famille de sites *Réinventons...* qui concerne des petits ensembles de bâtis anciens fortement imbriqués qu'il est souvent impossible de reconquérir et de transformer sans une convergence d'actions et d'acteurs à de multiples niveaux : les acteurs et partenaires publics et institutionnels, les opérateurs privés et les maîtres d'œuvre mais aussi les entreprises et les artisans détenteurs de savoir-faire et de techniques de réhabilitation patrimoniales qui tendent à disparaître. Sélectionnée en 2019 en tant que ville retenue de la

Pl 6. Façades phasées du 10 rue Séguier



FIGEAC - Îlot Séguier, étude archéologique, sous la dir. de Catherine Viers, juillet 2018 © INRAP Grand Sud-Ouest

consultation nationale, nécessitant donc un temps de maturation complémentaire pour lancer son appel à projet, la collectivité prend le temps d'affiner son projet, de préciser le périmètre et les orientations tout en poursuivant l'étude patrimoniale et archéologique : cette prise de recul a sans doute été salubre pour la suite de la démarche. Entretemps, l'EPF d'Occitanie entreprend l'acquisition complémentaire de parcelles exigües et inextricables afin de constituer une emprise foncière suffisamment importante pour une opération de restructuration à partir de 2021 : la Ville avait déjà préempté plusieurs parcelles mais il est apparu nécessaire d'étendre le périmètre initial pour intégrer une maison aux étages inoccupés, des arrières de parcelles et un passage couvert dont l'acquisition a été conseillée par l'ABF. On peut voir ainsi dans ce cas particulier tout un chaînage d'acteurs et une stratification d'actions concourant à rendre possible un projet modeste dans son programme (quelques logements en centre-ville) mais ambitieux dans sa philosophie, l'énergie déployée et son caractère démonstrateur.

Cette préoccupation patrimoniale et restaurative questionne surtout la possibilité de créer des logements non standards et de concevoir des modes d'habiter composant avec les modénatures du bâti ancien. En l'occurrence, le défi consiste ici à préserver des armoiries, des cheminées, plafonds et des fresques intérieures ainsi qu'à réinterpréter l'usage des soleilhos, galeries ouvertes qui parcourent le dernier étage des maisons servant autrefois au séchage et à l'entreposage.

Le cas de Figeac, appellerait bien d'autres analyses. Nous souhaitons retenir ici surtout combien la démarche patrimoniale au sens large, déclinée de l'échelle du territoire à celle de l'édifice jusque dans ses qualités intérieures, alimente une culture du projet, armée de connaissance et de soin, qui rend très concrète l'idée de qualité architecturale. On parle ici d'une culture urbaine et patrimoniale héritée de figures telles que l'architecte Alexandre Mélissinos, artisan historique des premiers secteurs sauvegardés - décédé en 2017.

Focus 9 – Investigations patrimoniales à Figeac

Au moment de la candidature à l'AMI *Réinventons...*, la Ville de Figeac et le Grand Figeac ont déjà une longue expérience de la gestion patrimoniale confortée par leur appartenance au réseau des Villes (1991) puis des Pays d'art et d'histoire (2017). En 2017 justement, Figeac participe à une expérimentation du plan Dauge et bénéficie en 2018 d'un Atelier des territoires à l'échelle du Grand Figeac avec cinq communes associées. L'Atelier des territoires alimente la convention ACV mais ne cible pas alors l'îlot Séguier.

L'étude patrimoniale et archéologique de l'îlot Séguier est réalisée en 2019. Elle est complétée d'un inventaire d'éléments patrimoniaux intérieurs à conserver, base de connaissance nécessaire pour les équipes de maîtrise d'œuvre. Au-delà de cette attention au diagnostic, la collectivité pousse la question patrimoniale dans les orientations de programmation et le processus qu'elle imagine. Elle partage avec ses partenaires et acte rapidement l'idée d'un lieu et d'un chantier démonstrateurs de la restauration patrimoniale comme ligne directrice du programme

Pour les élus, ce lieu devra être ouvert au public, figeacois et touristes, même si l'ensemble est à terme privatisé. Il devra contribuer au maintien et à la transmission de savoir-faire artisanaux et de métiers d'art. Les services engagent alors un recensement préalable de l'écosystème local, comme un prérequis au lancement de l'appel à projets. « Pour maximiser les chances de succès de l'appel à projets, des contacts ont été établis avec des partenaires, des agents immobiliers et des notaires. Ils ont été associés dès le début de la démarche *Réinventons...* pour apporter leur connaissance du marché immobilier. Des échanges ont également été organisés avec des artisans et des groupements d'artisans, pour comprendre ce qu'il est possible de faire sur l'immeuble en termes de restauration, discuter des techniques à mettre en œuvre et affiner l'estimation financière des travaux. L'enjeu est de donner confiance aux investisseurs sur la faisabilité économique de l'opération » indique le Maire de Figeac.

« La Ville doit beaucoup à Alexandre Mélissinos qui a œuvré à la création du Secteur Sauvegardé à partir de 1978. Il a permis d'engager les premiers travaux de réhabilitation du bâti ancien, la redécouverte des façades, des sculptures et des intérieurs. Une culture du patrimoine s'est constituée et consolidée à Figeac grâce à ce 'passeur' de la Loi Malraux. Le PSMV, très bien rédigé, n'a jamais été révisé ».

Priscilla Malagutti, chargée de la réhabilitation du patrimoine bâti à Figeac

Le cas de Figeac illustre également la manière dont la politique de revitalisation des cœurs de ville croise des enjeux soutenus par le ministère de la Culture, partenaire actif de ACV et de *Réinventons...* Le programme ACV est suivi par le service des Monuments historiques et des espaces protégés, tandis que le service de l'Architecture accompagne *Réinventons...* Les deux services se coordonnent notamment en cas de difficulté potentielle avec l'Architecte des bâtiments de France.

Isabelle Michard, chargée de mission Qualité du cadre de vie à la direction générale des patrimoines, lors du premier retour d'expériences, expliquait son rôle :

- se faire le porte-parole des ABE, après avoir échangé avec eux en amont pour identifier les contraintes et la réglementation à respecter dans le cas de projets situés en espace protégé (afin de leur éviter d'émettre un avis défavorable dans le cas où les projets ne seraient pas conformes) ;
- porter un message en faveur de la création, de l'innovation et de la qualité architecturale et « conseiller les villes en la matière, de qualité intrinsèque propre, ou de dimension innovante ou expérimentale notamment pour les constructions neuves » ;
- renforcer une politique de valorisation et de médiation, avec d'une part un regard sur les projets proposés par les groupements et, d'autre part, la volonté de relier ces opérations aux réseaux existants de médiation.

« De nombreux sites Réinventons... sont localisés en Site Patrimonial Remarquable. L'idée de préservation, de valorisation et de réinvention d'un patrimoine y est très présente, y compris sur des patrimoines industriels. Il y a un enjeu d'articulation avec le label Villes et Pays d'Art et d'Histoire, autour des actions de médiation et de valorisation. Toutes les villes *Réinventons...* ne sont pas labellisées, mais celles qui le sont ont saisi la dynamique et tenté de croiser les deux démarches ».

Isabelle Michard

Des fonctions et des usages nouveaux à l'épreuve du patrimoine productif ancien

Deux cas, l'un abouti, l'autre inachevé, illustrent les contraintes et les potentiels de réinsertion de fonctions nouvelles dans d'anciennes usines dont la structure originelle limite les occupations possibles : Châteauroux et Montbrison.

À Châteauroux, l'ancienne manufacture royale, devenue usine de production d'uniformes pendant la première guerre mondiale, a été rachetée par la Ville en 1986. Après des premiers travaux de curage et de désamiantage, le site Balsan accueille un premier programme universitaire puis une Cité du numérique. Une autre aile du bâtiment originel doit abriter une école d'infirmières. En 2019, il reste un bâtiment dit de flockage que la collectivité a acquis plus récemment. Le secteur a fait l'objet d'une étude patrimoniale avec un volet paysager et quelques orientations sont données dans le PLUi mais la collectivité ne dispose pas alors d'un plan guide stratégique, programmatique, paysager ou urbain. *Réinventons...* apparaît comme l'opportunité de parachever la reconquête du site avec le concours d'investisseurs privés. Avec 10 000m² bâti, de grandes surfaces de parking et un espace adjacent à renaturer le long des berges de l'Indre, c'est un site XXL pour le programme national.

Le programme de la clinique est la clé de voûte du projet : c'est un cas relativement rare de tentative d'inclusion d'un équipement aussi complexe dans un projet de réhabilitation patrimoniale,

avec une enveloppe bâtie très contraignante. Le porteur de projet de la clinique, associé à deux groupements candidats, est à la fois partie prenante et arbitre de la sortie opérationnelle du projet. Cette configuration partenariale originale n'aurait pas pu être expérimentée en dehors du dispositif d'appel à projets.

Olivier Guillemot architecte du groupement ADIM, décrit les contraintes du projet :

« Nous avons affronté plusieurs complexités : les accès, le dénivelé, l'inondabilité et les problématiques patrimoniales, avec un bâti endommagé et qui se dégrade vite. Nous avons bataillé de pied ferme avec la DRAC et l'ABF pour argumenter en continu nos propositions, en particulier une extension pour relier les bâtiments qui accueilleront la clinique et une construction nouvelle nécessaire à son fonctionnement sur trois niveaux. Au fil de nombreux échanges, la DRAC a progressivement joué un rôle facilitateur.

Sur le plan architectural et du potentiel de réutilisation, il y a un paradoxe entre l'importance des surfaces à réoccuper et les épaisseurs de bâti très étroites. Tout l'enjeu consiste à faire entrer le programme dans l'enveloppe existante, en conservant certains éléments (charpentes, fenêtres, poteaux en fonte...). La clinique reste le sujet le plus complexe, avec la gestion des connexions horizontales. Une partie du programme est en effet enterrée, avec des contraintes de reprise en sous-œuvre ».

À Montbrison, l'ancienne usine Gégé est un bon exemple de reprogrammation d'un ancien site productif. Il est projeté d'y accueillir des logements, un ensemble de services et d'équipements collectifs : crèche, salle intergénérationnelle, restaurant scolaire, locaux associatifs, cabinet médical. Christophe Bazile, Maire de Montbrison, avait ouvert « un beau sujet pour la ville : comment habiter là où l'on a autrefois travaillé ? Il faut continuer à raconter l'histoire de Gégé » tout en notant « un cumul d'opportunités et de contraintes liées à la présence de sites patrimoniaux et archéologiques sensibles aux alentours ».



CHATEAURoux - Site Balsan, bâtiment du flockage © Ville de Châteauroux

Dominique Molard, architecte du groupement lauréat et maître d'œuvre de l'opération explique avoir été confronté à la faible capacité porteuse des planchers. Le défi réside plus généralement dans la transformation de l'usine en immeuble de logements : « comment faire pour que les futurs habitants y vivent confortablement ? Il y a tout un travail à conduire sur le changement d'usage et les modes d'habiter ». Aussi le projet architectural doit-il résoudre une équation complexe entre adaptation réglementaire, désirabilité pour l'habitat et acceptabilité patrimoniale :

« Le bâti n'est pas adapté pour offrir des espaces extérieurs aux habitants : les balcons sont interdits. Nous avons conçu un système de loggias en respectant l'avis de l'ABF et la restitution de façades à l'identique. Les châssis de fenêtres monumentaux posent de grosses difficultés pour gérer l'occultation, l'ouverture et l'entretien, et bien sûr les aspects thermiques et le confort d'été. Au stade de l'APS, nous avons réalisé des prototypes de fenêtres avec un réseau de menuisiers locaux pour répondre à la demande de l'ABF de conserver les mêmes gabarits de menuiserie ».

Privé ou public, ordinaire ou classé : quand le statut du bâti facilite le financement

La domanialité et le statut patrimonial du bâti entrent dans l'équation de la soutenabilité financière des opérations que les collectivités et les opérateurs doivent bien appréhender à leurs bénéfices ou à leurs dépens.

— Du point de vue de la domanialité, l'acquisition de parcelles privées par la collectivité va lui permettre de réaliser une opération qui n'aurait pas pu voir le jour sans cette extension de maîtrise foncière. Mais cela peut avoir pour effet de priver l'opération des aides ciblées vers les îlots privés dégradés.

— Du point de vue du statut patrimonial, le classement Monument historique peut être soutenu par la collectivité auprès des services de l'État pour permettre à l'opérateur privé de bénéficier d'une défiscalisation (Loi Malraux). Le classement au titre

des monuments historiques est même souvent demandé par les groupements. Jonathan Maillet, responsable des programmes chez ADIM Normandie Centre, rapporte comment le promoteur doublement lauréat à Nogent-le-Rotrou et Châteauroux s'associe des compétences d'un cabinet en matière de défiscalisation (Pertynence) pour agir dans ce sens. Mais les groupements se heurtent parfois aux réticences de la DRAC et de l'ABF lorsqu'ils suggèrent un classement Monument historique. Une question d'antériorité se pose car le classement est censé être la cause et non pas l'effet de la défiscalisation. La motivation du bénéfice économique ne peut prendre le pas sur la qualité patrimoniale intrinsèque, d'où l'importance, déjà évoquée dans ce texte, de l'étude patrimoniale préalable pour objectiver auprès de toutes les parties prenantes une même appréhension de la qualité patrimoniale et de la protection qui lui est due.

« On se rend compte qu'il est plus difficile de mobiliser des financements pour le patrimoine public que pour des patrimoines privés. Lorsque que la Ville achète le bien, elle perd l'accès aux aides qui ciblent les îlots privés dégradés. Paradoxalement, on peut capter beaucoup d'aides pour les immeubles privés et très peu pour le patrimoine public : parfois l'acquisition est une double peine pour la commune ».

Pascal Tattier, Le Creuset Méditerranée, AMO de la Ville de Bastia

MATIÈRES À REPROGRAMMATION : ARTICULER L'USAGE ET LA GESTION POUR DE NOUVEAUX LIEUX DE VIE

L'appel à projets sur des « petits objets » : la voie d'une programmation-conception intégrée

Selon les termes de l'ex-loi Maîtrise d'Ouvrage Publique (MOP) qui régissent encore le Code de la commande publique, la pro-

grammation peut être vue, du côté du maître d'ouvrage, comme une ingénierie du questionnement : elle parcourt les questions de l'opportunité et de la faisabilité d'une intention de projet – quels usages ? quels espaces ? quelles qualités ? – avant de traduire cette intention en processus et en opérations. Tandis que la maîtrise d'œuvre est censée reformuler ces questions, y apporter des réponses architecturales inscrites dans un paysage, un environnement, une temporalité.

Cette dichotomie simplifiée entre la question du commanditaire et la réponse apportée par les concepteurs est toujours à l'œuvre dans les appels à projets hors commande publique qui, par nature, ne disposent pas d'un programme préétabli mais posent bien une question, souvent associée à plusieurs problèmes. La qualité et l'efficacité des réponses dépendent du sens et de la clarté de la question posée, mais aussi de la transmission des données d'entrée du problème (la connaissance du site, entre autres).

L'appel à projets a aussi une fonction d'interpellation : il invite des groupements investisseur / maître d'ouvrage / concepteur à fabriquer un programme dans un temps très court, bien plus court que les démarches de programmation traditionnelles qui prennent le temps, celui des concertations en particulier. Car l'appel à projets agit comme un télescopage temporel du diagnostic, de la scénarisation, du montage et de la consultation d'opérateurs qui serait impossible dans le cadre classique de la commande publique. La concertation, mise en pause le temps de la mise en concurrence, ne pourra reprendre qu'à l'issue de cette accélération de l'espace-temps du projet.

Au-delà de ce facteur temporel, les professionnels de la programmation ont pu critiquer le transfert de la question programmatique vers les opérateurs privés, en particulier pour des grands sites à dimension de projet urbain cédés au privé via des APUJ (Meunier, Redoutey, Zetlaoui, 2018). Toutefois, le programme *Réinventons...* cible quant à lui des petits objets, souvent de la taille de quelques parcelles, à l'échelle d'un patrimoine immobilier à reconvertir.

Le télescopage est ici au contraire très efficace et l'occasion d'un exercice de « programmation-conception intégrée » tel que nous

avons pu l'observer sur la plupart des sites. Car ces petits laboratoires ont permis d'expérimenter des assemblages programmatiques au contact matériel de la ville. L'opportunité et la faisabilité de tel ou tel projet sont immédiatement rapportées à une forme urbaine, une enveloppe architecturale et une matière à reprogrammer vis-à-vis des usages anciens : l'habitat, le commerce de boutique ou de grand magasin, anciennes activités qui ont fuité en périphérie.

Habitat et commerce font-ils encore bon ménage dans l'immeuble ?

Le premier catalogue des sites *Réinventons...* édité en 2019 fait apparaître deux principales orientations programmatiques pour ces sites en cœur de ville : l'habitat et le commerce. Mais l'on observe que ce couple qui vit traditionnellement l'un au-dessus de l'autre ne correspond plus tout à fait à la réalité comme une image d'Épinal passée. Au travers de plusieurs appels à projets aboutis ou avortés, il apparaît que la question du commerce de centre-ville est connectée à l'armature et aux projets d'espaces publics bien davantage qu'aux opérations immobilières. En somme, la problématique s'est horizontalisée et la vision verticale d'un empilement n'a plus cours.

Le cas de l'îlot Maison à Tulle est riche d'un enseignement plus général sur la difficile reproduction du modèle traditionnel, peut-être parce qu'il n'y a quasiment plus de commerçant traditionnel et moins d'habitants qui habitent et pratiquent la ville à pied. D'un côté, on se projette dans des activités de rez-de-chaussée dites atypiques, de l'autre on envisage des logements inscrits dans des marchés de niche.

Xavier Nègre, directeur opérationnel de la SELI qui s'est positionnée sur le site :

« La vocation commerciale du rez-de-chaussée a été étudiée par la SCET autour de la recherche de porteurs de projets atypiques (conciergerie solidaire, coopérative de produits locaux, éventuellement petite restauration, pour un espace de moins

de 200 m²). Concernant de possibles occupations tertiaires, le choix a été fait de plutôt s'adresser à des professionnels libéraux en proposant aussi des logements. En matière d'habitat, la cible de logements en accession pour des jeunes seniors a été guidée par des échanges avec les agents immobiliers locaux. Mais cela s'accompagnait d'un prérequis : l'offre de stationnement qui est dépendante de solutions à trouver en dehors de la parcelle, très contrainte par un dénivelé ».

La SELI étudie des solutions et retravaille le bilan jusqu'à la veille de la remise de l'offre finale. Mais l'appel à projets ne sera pas concluant : le déficit est jugé trop lourd par la Ville. Les deux parties partagent un sentiment de déception, convaincus d'avoir mis tout en œuvre pour résoudre l'équation. La programmation et le bilan ne sont pas seuls en cause : la géométrie de la parcelle empêche la division en volumes, rendant quasiment impossible la cohabitation habitat-commerce dans l'enveloppe donnée.

Mais l'histoire de l'îlot Maison à Tulle connaît un rebondissement, abordé précédemment. Après cet abandon d'un commun accord, Noalis, filiale d'Action Logement, se présente avec le concept Yellome, une résidence pour jeunes actifs, en alternance ou en formation, avec appartements meublés et équipés. Le loyer, toutes charges et services compris, donne accès à des espaces communs dont une laverie et une salle commune. Le projet, presque providentiel, est favorablement accueilli par la collectivité : le déficit est toujours là, mais sérieusement atténué et donc soutenable avec l'aide du « Fonds friches » actionnable dans le cadre du Plan de relance. Ce second épisode livre d'autres enseignements sur la question du rez-de-chaussée, où l'usage d'activités initialement envisagé laisse place à des espaces collectifs.

Jean-François Deshoulières, Directeur du développement de Noalis :

« D'expérience, on sait que les pieds d'immeubles sont difficiles à traiter. Les rez-de-chaussée des résidences Yellome sont toujours des espaces collectifs : laverie, salle commune, local à vélo, etc. Dans certaines villes, d'autres fonctions ont été envi-

sagées, par exemple un lieu de coworking confié à un gestionnaire spécialisé. Il est possible d'envisager un local associatif ou commercial mais nous nous éloignons de notre métier avec ce type de programme. Noalis ne le fait que quand il s'agit d'une demande spécifique de la collectivité ».

Nous pouvons tirer plusieurs enseignements de cette double expérience de Tulle. À défaut d'une demande préexistante et en l'état d'un désir entrepreneuriat commercial proche de zéro, la réactivation de commerces ou artisanats sur rue est très difficile, voire vouée à l'échec en dehors d'un nombre très limité d'emplacements. Les opérateurs de logement, promoteurs ou SA HLM, considèrent de plus en plus qu'il s'agit d'une demande de la collectivité : au même titre qu'un service public, celle-ci devrait assurer une part de la charge d'investissement et de gestion. D'autant plus quand l'opérateur considère, à tort ou à raison, que ce n'est pas son métier. Mais le projet trouve ici une bonne résolution avec un rez-de-chaussée au moins collectif s'il ne peut être actif.

Parallèlement au sentiment émergent du rez-de-chaussée commercial en voie de disparition, on a vu dans des collectivités, autres que les villes engagées dans *Réinventons...*, s'opérer progressivement un glissement de vocabulaire : on parle de moins en moins d'équipements publics au profit d'équipements dits hybrides ou d'autres formats de tiers-lieux avec une certaine usurpation de leur idée originelle. Ce point mériterait une enquête et un ouvrage à part entière. Sans en faire une généralité, on retient précisément ici une étonnante tendance en miroir : d'un côté, des collectivités - le public - en appellent au privé pour financer et animer des équipements collectifs ; de l'autre, des opérateurs - le privé - en appellent au public pour financer et faire vivre des activités commerciales ou artisanales en centre-ville.

À la frontière de l'équipement et de l'espace public, des lieux privés d'intérêt collectif

Si la procédure de l'appel à projets est aux frontières de la commande publique, il apparaît que les programmes qui en découlent contribuent également à produire des articulations nouvelles

entre domanialité, usage et gestion. On dénombre ainsi des espaces privés d'usage collectif, toutes sortes d'espaces communs qui ne sont pas des espaces publics mais portent une partie de leur fonction dans la ville ou dans un îlot. Les appels à projets préparent ainsi le terrain de lieux hybrides qui sont de véritables challenges pour les groupements.

Isabelle Aubert, Directrice du Renouvellement urbain et de la Cohésion Sociale et Stéphane RIU, Chef de Projet Redynamisation Cœur de Ville, exposent les attentes de la Ville de Bastia pour l'occupation du site du Bon Pasteur :

« Par principe, la Ville ne souhaitait pas développer une opération classique de logements. L'accent était mis sur la création d'un lieu alternatif de rencontre, de convivialité et de culture, sans que le site devienne un lieu institutionnel satellite ou un équipement public dont la Ville ne peut assurer la gestion. Les collectivités ne peuvent plus tout porter, il faut trouver des coopérations originales avec des initiateurs privés ».

Il se trouve que l'unique opérateur de logements n'a pas pu se positionner sur un tel projet, finalement mis en œuvre par le collectif Plateau urbain dans le cadre d'une mission d'assistance à des occupations provisoires. Le site du Bon Pasteur à Bastia est un cas isolé dans le panel des sites *Réinventons...* mais il illustre la remarquable absence de tiers-lieux dans les projets *Réinventons...*, si l'on excepte l'offre de Villes et Territoires et la Foncière Belleville à Sens et à Cahors.

L'inclusion d'usages, d'équipements ou d'espaces publics dans une opération issue d'appels à projets est possible de deux manières. La première est claire et radicale : modifier le périmètre du site pour exclure ce qui relèverait du droit de la maîtrise d'ouvrage publique. La seconde est plus subtile. Elle s'appuie sur un principe de rétrocession rendu possible par le caractère accessoire dudit équipement public, comme l'indique le Guide de candidature des villes : « L'appel à projets avec cession permet en effet de développer un projet immobilier de maîtrise d'ouvrage majoritairement privée mais n'empêche pas la rétrocession de certains ouvrages



Site du Bon Pasteur à Bastia - Dossier d'appel à projets © Ville de Bastia

limités et accessoires à la collectivité, notamment en VEFA. La limite juridique est que les locaux soient acquis bruts, leur aménagement intérieur et leur équipement devant être réalisés selon les règles de la commande publique ».

Le cas de Montbrison est intéressant car il combine les deux solutions. Une modification du périmètre est décidée en cours de procédure pour réaliser une place de marché et des équipements collectifs sont rétrocédés bruts à la collectivité. Le projet prend alors une autre dimension, passant d'une opération immobilière basée sur la cession d'un bâtiment à réhabiliter à la mise en œuvre d'un projet d'aménagement urbain avec la création d'espaces publics. Et cela avec une expérience singulière de « coréalisation » du projet : la programmation du marché en cœur d'îlot est confiée à une équipe via une commande publique classique.

Christophe Bazile, Maire de Montbrison, explique les besoins de la ville en défendant d'abord un souci de mixité d'usages et de services aux habitants :

« Nous avons identifié des besoins à l'échelle du quartier, un restaurant scolaire et une maison médicale attendue des habitants. Il y a bien sûr des besoins en logements et en commerces, en sachant que le quartier accueille déjà un marché. Pour une ville comme Montbrison, le premier pari gagné est celui de la mixité du programme, la capacité à mélanger tout le monde, à faire à la fois de la mixité intergénérationnelle et de la mixité sociale. On nous dit toujours que c'est impossible, et là nous y arrivons : le projet GÉGÉ est un vrai laboratoire pour Montbrison ».

Sur un autre registre, à Châteaubriant, le statut public ou privé d'un parc au cœur de l'ancienne école des Terrasses a été plusieurs fois débattu, puis expertisé par un cabinet d'avocats pour le compte de la Ville. La restitution d'un espace public pouvait fragiliser la procédure d'appels à projets et poser un problème de montage. Le choix a finalement été fait d'un statut et d'un usage privé, en lien avec une crèche et une résidence seniors. Le statut privé de cet espace collectif convient parfaitement à l'opérateur,

car il devient un argument attractif pour la commercialisation du programme, composé de trois copropriétés. La collectivité et les usagers perdent quant à eux le passage et l'accessibilité publique. Cela est en partie compensé par un traitement négocié et soigné de la limite entre le domaine public et le jardin privé, pour préserver la transparence visuelle et atténuer l'effet de clôture. L'agence de paysage FAAR a particulièrement travaillé sur le projet végétal, avec la plantation d'essences locales de différents âges. Ce projet des Terrasses va orienter l'aménagement de la place Charles De Gaulle en continuité du parvis du château.

« Le jardin, initialement pensé comme un espace public, sera finalement privé et intégré à la copropriété, mais conserve une vocation de lieu de rencontre à l'échelle de l'îlot. Il est composé de deux terrasses, haute et basse, et d'un système de gradins pour gérer le dénivelé. La terrasse basse, traitée comme un parc et assurant une fonction de gestion des eaux pluviales, se trouve en lien direct avec le jardin dédié à la crèche et à la résidence senior ».

Martin BEDIER, paysagiste

La difficulté à répondre aux attentes d'inclusion sociale, économique, numérique

Au-delà de l'offre de services et de la création de logements sociaux, *Réinventons...* a permis de mesurer la difficulté pour répondre à des objectifs d'inclusion sociale et économique. Plusieurs villes ont placé des espérances et des attentes dans le programme, nourries par des années d'efforts pour soutenir leur centre-ville et leurs associations. C'est le cas de Bastia qui reçoit deux candidatures pour le site du Bon Pasteur, avec des investisseurs amenés par des architectes locaux : l'un envisage une démolition importante, l'autre renonce à s'engager, arguant d'un équilibre d'opération impossible à atteindre. Pour finir, la Ville préfère déclarer infructueux l'appel à projets pour privilégier et poursuivre une démarche d'urbanisme transitoire.

Emmanuelle De Gentili, Première adjointe au Maire de Bastia :

« Nous avons beaucoup d'attentes quant à la capacité du projet à générer de l'économie en ciblant notamment la culture et le numérique. Nous avons été refroidis lors de la seconde phase de l'appel à projets face à un opérateur qui n'avait pas la capacité de porter ce type de projet. Le montage ne correspondait pas à nos attentes en termes d'inclusion sociale et impliquait un investissement important de la collectivité. Nous aurions pu accepter la proposition mais elle ne correspondait pas à la philosophie et aux engagements de la ville ».

Cet exemple montre une responsabilité portée par la collectivité qui n'est pas prête à se départir d'un site patrimonial pour un projet de promotion immobilière exclusivement résidentiel, ni à transiger avec son intention de ramener de la population active en centre-ville afin de maîtriser les effets de gentrification. En somme, le projet immobilier, en plus de sa faisabilité, doit passer une épreuve d'acceptabilité vis-à-vis d'une stratégie économique et sociale dont la Ville est garante.

« La démarche d'occupation temporaire nous permet d'agir vite. Elle visait initialement à occuper le site pendant le temps des études de l'appel à projets. Mais le groupement candidat, non aguerri à ce type de démarche, n'a pas réussi à l'intégrer à son projet. Elle va se prolonger avec Plateau Urbain. La Ville maintient finalement le cap de l'intérêt général et de la maîtrise publique ».

Stéphane RIU, Chef de Projet ACV de Bastia

Des acteurs transitoires pour un patrimoine inadapté à des usages pérennes ?

La première édition du retour d'expériences de *Réinventons nos cœurs de ville* en 2021 fait état d'une faible représentation d'usages culturels, associatifs ou issus de l'économie sociale et solidaire,

dans la plupart des réponses programmatiques. Ils sont même quasiment absents des projets désignés lauréats. Après 5 ans de déploiement du dispositif *Réinventons...*, on ne recense finalement que très peu de tiers lieux, recycleries ou autres *repair-café*s que l'on retrouve dans bon nombre d'opérations issues des APUI métropolitains depuis le premier *Réinventer Paris*. Cela a d'abord été perçu par les partenaires nationaux – et nous-mêmes en tant que rédacteurs du retour d'expériences – comme un manque criant pour un AMI censé favoriser « des programmes urbains innovants en centre-ville, favorisant la transition écologique et l'inclusion sociale ». Faut-il pour autant interpréter ce manque comme le signe et les effets d'un « manque à gagner » pour des opérateurs peu enclins à inclure des tiers-opérateurs moins solvables ?

La réponse est plus nuancée et nous rappelle une différence majeure entre les grands APUI hyper-marketés des années 2010 dans les cœurs de métropole et les projets de cœur de ville bien plus modestes des villes du programme ACV. Celles-ci ne tarissent pas d'efforts pour mobiliser des réseaux locaux créatifs, artistiques et culturels. Mais les planètes créatives, culturelles et solidaires sont rarement alignées dans notre système économique.

Gaëlle Cozic, responsable d'études chez Plateau Urbain, au sujet du site du bon Pasteur à Bastia :

« Au-delà des acteurs publics et culturels que nous voyons habituellement, beaucoup de porteurs de projet se sont manifestés à Bastia, pour la plupart issus du milieu associatif et avec des projets relevant plutôt du service public. Ces associations sont très motrices mais rarement en capacité de s'impliquer avec des financements propres. Nous avons rencontré quelques acteurs de l'ESS ou intéressés par les lieux coworking, mais pas d'exploitant à visée économique. Et aucune association à Bastia n'envisage de payer un loyer ».

Plusieurs autres appels à projets non concluants, à l'image de Bastia, laissent à penser que certains sites ne sont pas prêts ; que la consultation est prématurée ou qu'elle se trompe d'objet ou bien

qu'elle ne vise pas les bons opérateurs. Dans certains cas, l'appel à projets auprès d'un investisseur maître d'ouvrage suppose une pré-connaissance de l'écosystème local pour identifier des types d'utilisateurs et connaître leur modèle économique. L'étape de préparation du site peut alors être étendue à une recherche préalable de porteurs de projets (utilisateurs et occupants).

Ce retour d'expériences est riche d'enseignements pour améliorer la conduite d'appels à projets : soutenir la Ville pour capter des groupements incluant des opérateurs dit solidaires agissant au-delà du seul cadre de la promotion immobilière classique, intégrer une étape de préfiguration et une réflexion préalable sur les conditions d'occupation du site. Et pourquoi ne pas envisager des appels à projets « à double détente » ? C'est-à-dire un travail préparatoire sur les usages et les conditions d'occupation et de gestion du site pour cadrer un premier AMI à destination d'utilisateurs potentiels pour tout ou partie des espaces (et leurs conditions d'utilisation, loyers, sans engagement contractuel) puis un Appel à Projets auprès d'investisseurs / opérateurs pour réaliser l'opération immobilière avec l'apport de programmes d'habitat et/ou d'activités.

Le cas de Cahors est tout à fait exemplaire pour illustrer des perspectives totalement différentes entre le modèle économique dominant basé sur le bilan financier de programmes pérennes, et les modèles émergents basés sur des processus plus labiles et d'apparence moins sécurisés. Bien que fortement compromis après le retrait d'un investisseur, l'appel à projets pour le réinvestissement du Palais de Via à Cahors est un marqueur important du dispositif *Réinventons...* et un cas d'école à partager. Les deux propositions finalistes mettent la collectivité face à deux chemins symétriquement opposés : du point de vue de la programmation et des usages futurs, usages pérennes versus usages transitoires ; du point de vue du sens donné à la réoccupation d'un patrimoine emblématique – réinvestissement par l'économie touristique haut de gamme via un programme hôtelier *versus* appel à des initiatives culturelles et associatives ; du point de vue du montage et de l'économie globale du projet : cession complète à des investisseurs privés versus maintien d'une maîtrise publique via un bail emphytéotique.

Focus 10 – La confrontation des modèles à Cahors

Pour la reconversion du Palais de Via, la Ville de Cahors reçu deux réponses comparables sur le plan architectural mais radicalement opposées dans leur fondement, leurs programmes et leur modèle économique.

Le premier groupement mené par ICADE Promotion s'appuie sur un modèle éprouvé et un plan de financement solide, même s'il affiche un déficit. Il identifie déjà des exploitants, dont un grand groupe hôtelier en figure de proue. Le projet présente un système de domanialité clair, tous travaux réalisés par le porteur de projet. La pré-identification des exploitants est l'un des points forts du groupement.

Le second groupement, mené par Villes & Territoires amène un modèle alternatif qui fait appel à la participation et au financement citoyen en mobilisant les outils de l'urbanisme transitoire. Il reste grevé d'un déficit très important, d'autant plus qu'il laisse à la collectivité la charge de plusieurs interventions. Car le groupement propose un bail emphytéotique entre la collectivité et une foncière de gestion du site, alors que ses usages ne sont pas complètement définis.

Au moment de juger les offres, la Ville choisit alors le projet ICADE considéré comme « le plus rassurant et le plus conforme au bâtiment et à ses anciens usages » et poursuit les négociations et la mise au point du projet avec l'équipe désignée lauréate.

Considéré au moment du premier retour d'expériences comme un cas emblématique et exemplaire à l'échelle nationale (il le reste sur le plan de l'organisation et de la méthode), le projet de Cahors n'a finalement pas vu le jour. Le retrait du groupe hôtelier en 2023 interroge sur la robustesse effective de programmes privés considérés comme des locomotives programmatiques et économiques, face à des propositions plus composites et d'apparence plus fragiles mais dont la locomotive demeure publique.

MONTAGES ET CONTRACTUALISATIONS : « LE PLUS DUR EST À VENIR »

La mécanique foncière et le rôle des EPF

La question foncière demeure la matrice de toutes les autres questions de transformation de la ville existante et du déjà-là : c'est-à-dire le déjà-bâti, souvent déjà-occupé, détenu par une ou plusieurs personnes physiques ou morales. Le système parcellaire et l'imbrication des propriétés sont d'autant plus complexes que le bâti est ancien et a été plusieurs fois remanié. Les petites et moyennes villes ne sont pas complètement armées pour affronter des procédures de négociation et d'acquisition fastidieuses. Elles doivent alors se tourner vers ceux qui maîtrisent les lois de la mécanique foncière : les EPF, présents aux côtés de plusieurs villes pour déverrouiller des situations bloquées, jouent un rôle cependant plus étendu.

Thomas HEGY, responsable de mission pour l'EPF d'Occitanie sous convention avec la Ville de Figeac, décrit le rôle de l'EPF et les relations avec les autres partenaires d'un projet *Réinventons...* :

« L'EPF intervient essentiellement pour le portage foncier communal dans une dynamique partenariale très forte avec les villes ACV. Nous apportons des moyens en ingénierie, avec des études en régie, nous co-finançons aussi des études et apportons une expertise sur le bâti. Nous sommes positionnés 'aux côtés' de la collectivité qui porte politiquement et techniquement le projet. Sur la dimension patrimoniale, nous assistons beaucoup de communes qui ne disposent pas d'ingénierie. Ce qui n'est pas le cas de Figeac car il y a un haut niveau de compétence et de savoir-faire au sein des services ».

Les co-investissements de la Banque des territoires

Au-delà des prêts et du soutien financier aux collectivités, de l'apport en ingénierie et du financement d'études inscrites dans les conventions ACV, la Banque des territoires peut prendre part à

l'économie des projets immobiliers. Elle intervient de plusieurs manières : la participation au capital de sociétés de projet dans le cas de montages publics ; le co-financement d'opération dans le cas de montages privés ; l'intervention au travers des structures existantes (SEM classiques, SEM « thématiques ou innovantes », SEM « croissance verte ») ou par la création ad-hoc de « foncières de redynamisation » en l'absence d'investisseurs. Ces foncières sont des outils d'action étroitement reliés aux programme ACV et *Petites Ville de Demain*. La Banque des Territoires y est minoritaire mais porte une grande partie des fonds.

L'emboîtement des programmes ACV et *Réinventons...* offre ainsi aux villes un écosystème propice au chaînage de participations venant du premier partenaire financier des collectivités. Le panel des participations est hybride au sens où différents registres de financement sont actionnés. Ainsi à Morlaix, la Banque des territoires a successivement contribué au financement d'un poste de manager de commerces, d'une AMO pour élaborer la convention ACV et d'une étude sur l'économie urbaine et numérique. Puis, à l'issue de l'appel à projets *Réinventons...*, elle devient co-investisseur au sein du groupement piloté par Arkadéa sur l'îlot Gare, l'une des quatre emprises de l'appel à projets morlaisien. Dans ce cas, le groupe se retire du suivi de la procédure et ne participe à aucune commission ou réunion de jury.

L'analyse et l'inventivité juridico-financière, sésames du déverrouillage opérationnel

Nous l'avons vu tout au long de ce récit, les villes ne manquent ni de sites à revitaliser ni d'énergie et de talent. Le programme ACV a donné un cadre stratégique pour alimenter les projets d'une décennie. Avec les bons partenariats préalables, les soutiens financiers publics et institutionnels, les villes réunissent les conditions pour mener des projets et des opérations de recyclage du bâti ancien, par des appels à projets ou d'autres voies. Au travers des PLU et des SPR, les cadres réglementaires sont mieux adaptés à la transformation des cœurs de ville tandis que les relations avec les ABF se placent généralement sous de bons auspices. Les efforts et les investissements consentis pour les centres-villes, pour le re-

Focus 11 – Soutiens et co-investissements de la banque des territoires

Entretien avec **Philippe JUSSERAND**, mars 2021

Directeur régional de la Banque des Territoires, Pays de la Loire,
au sujet du projet de l'îlot des Terrasses à Chateaubriant.

Quel a été le rôle de la Banque des Territoires ?

Nous avons fait des apports en financement d'études et en ingénierie dans le cadre du programme ACV. Ce soutien financier a porté sur plusieurs actions : démarche de concertation participative, étude de développement touristique et de valorisation patrimoniale, études d'aménagement urbain... Les choix de financement et le soutien apporté aux collectivités reposent sur des logiques d'articulation multithématiques, car nous considérons que toutes les questions sont liées les unes aux autres : le logement, le commerce, le numérique, les services, la santé et le développement économique.

La Banque des Territoires suit de près l'opération de l'îlot des Terrasses, après avoir participé au financement d'une étude préalable qui a permis de lancer l'appel à projets en juin 2019. Après le choix du groupement lauréat, la Banque des Territoires reste en tiers-investisseur pour certains éléments du programme : la Résidence Service Seniors, les logements, les bureaux. Les hypothèses de co-investissement sont encore à l'étude, plutôt orientées vers l'ESS et les commerces. Pour les logements locatifs sociaux, la Banque des Territoires finance directement le bailleur. Le principe de co-investissement suppose une société de projet pour le portage d'actifs.

Comment expliquez-vous que Chateaubriant ait réussi à aller au bout de l'appel à projets quand d'autres villes rencontrent des difficultés importantes pour capter des opérateurs ?

Le principal problème est de trouver des investisseurs. Sur des territoires qui connaissent un fort déficit d'attractivité, la Banque des Territoires doit aussi trouver des co-investisseurs ou recourir à des solutions alternatives pour permettre d'amorcer les choses, comme les foncières de redynamisation. Dans le cas de Chateaubriant, même s'il y a des fragilités, la Loire Atlantique reste attractive pour

les opérateurs avec la proximité de Nantes et Rennes. Il faut aussi souligner le dynamisme et le rôle des élus qui ont su porter le projet et attirer des investisseurs.

Un montage financier innovant pour vous, c'est quoi ?

Dans le cas de Châteaubriant, le montage demeure assez classique. L'innovation réside essentiellement dans la mixité des programmes (sociale, intergénérationnelle...) qui vont être réalisés. L'appel à projets a permis d'accélérer les choses en donnant une structure au projet. Il y a eu plusieurs effets : effet de mobilisation, effet de structuration, effet d'accélération et effet de consolidation.

Quels conseils donneriez-vous à des villes s'engageant dans un appel à projets ?

Il y a deux prérequis. Il faut d'abord un projet global et multi-thématique qui couvre tous les sujets pour essayer de construire une programmation mixte. Car on ne peut pas traiter la question du commerce isolément de celle des logements. Il faut redynamiser à la fois les logements, les commerces, les services, les espaces publics... Il faut ensuite un portage politique fort par le Maire, appuyé par un ou une Chef(fe) de projet compétent(e) et expérimenté(e), à temps plein et non pas sur un demi-poste.

tour d'habitants, pour le développement d'activités et de services en cœur de ville, inscrivent le dispositif *Réinventons...* en précurseur des politiques de sobriété foncière et de recyclage des héritages bâtis, bien avant la promulgation de la loi Climat Résilience de 2021.

À Châteauroux par exemple, quoi de plus vertueux que d'intégrer une clinique complète dans une ancienne manufacture royale inscrite à l'inventaire des monuments historiques ? Du côté de la collectivité, la réalisation d'un tel équipement de santé en cœur de ville, même lesté d'un lourd déficit, représente un enjeu politique majeur face au risque de le perdre ou de voir une construction neuve s'élever en périphérie.

Gil Averous, Maire de Châteauroux et Président de la Métropole, souligne une volonté « d'inverser la tendance au développement périphérique » et ajoute :

« La volonté d'intégrer la clinique dans l'opération relève d'un même souci de conserver des équipements structurants en centre-ville et près de la gare. Comme nous ne disposons pas de foncier disponible proche de la gare, le site Balsan s'est affirmé comme une alternative crédible. Châteauroux étant rattachée à l'Université de Tours dans le domaine de la santé, nous avons un enjeu majeur de confortement des formations liées à la santé. Si nous n'arrivons pas à fixer la clinique, elle risque de partir sur un autre territoire. ».

Le groupement lauréat de l'appel à projets en 2021 est mené par ADIM Normandie Centre (filiale de Vinci Construction) et le groupe Elsan qui se présente comme le leader de l'hospitalisation privée. L'équipe a relevé ce défi avec un investissement conséquent d'étude et d'expertise pour établir son offre. Les concepteurs du projet architectural, l'agence Chevalier-Guillemot, ont ainsi démontré la viabilité de solutions fonctionnelles pour réaliser les plateaux hospitaliers dans les contraintes de l'enveloppe bâtie. L'ajout de logements, initialement non prévus par la Ville et par le PLH sur ce secteur, contribue à réduire le déficit et à occuper des parties du bâtiment qui s'y prêtent. ADIM avait pour cela mobilisé une expertise complémentaire en AMO sur la programmation de logements, la captation de subventions, les dispositifs de défiscalisation notamment Malraux et les sollicitations possibles de fonds d'investissement et de gestionnaires de patrimoine (cabinet Peyrtinence).

Mais le pari se heurte à la complexité de l'édifice juridico-financier à construire pour conduire l'opération puis assurer la pérennité financière avec des composantes programmatiques hétérogènes. Ce cas de figure est courant : au stade de la désignation du lauréat, la programmation tient la route, le projet architectural est réalisable et promet de belles qualités, le bilan apparaît fragile mais peut se travailler. Puis dans le temps de la contractualisation, les

parties prenantes explorent les conditions de mise en œuvre entre les lignes de la promesse de vente ou d'achat : clauses suspensives, financement de la dépollution, gestion des risques et des aléas, problématiques assurantielles, garanties financières et de prêt, hétérogénéité des modes de financement selon les programmes, érosion de la confiance des futurs exploitants, dossiers de subventions qui s'éternisent...

Diane Andanson cheffe de projet à Châteauroux Métropole, évoque les écueils juridico-financiers pressentis dès l'analyse des offres en dépit de la qualité du projet :

« Nous n'avions pas d'expérience antérieure de conduite d'un appel à projets. Nous n'avons pas rencontré de difficulté particulière sauf sur les aspects juridiques et financiers. C'est à l'issue de la consultation que les choses deviennent plus complexes [...] Même en mobilisant le service foncier notamment, nous avons manqué de compétences et d'outils sur les aspects juridiques et financiers, ainsi que sur le jeu des clauses suspensives demandées par le groupement ».

Ainsi les retraits d'investisseurs et les abandons de programme ne sont pas rares y compris pour des appels à projets aboutis avec la désignation d'un lauréat. Au-delà de l'équation économique du bilan, de la marge et de la charge foncière, les villes et les groupements se heurtent conjointement aux imbrications de facteurs juridiques et financiers qui sont autant d'embûches.

Jonathan Maillet (ADIM) compare la mise en œuvre du projet aux marchés de conception-réalisation. Il confie que le groupement a le sentiment « d'avancer à l'aveugle », notamment pour l'appréciation et l'anticipation des risques, d'où les discussions sur les clauses suspensives. De plus, il considère que l'opération nécessite d'autres financements publics, des aides et des subventions d'État, que le dispositif d'appel à projets ne permet pas toujours d'intégrer au bon moment : c'est un point de blocage qui questionne *in fine* la participation de la collectivité au financement d'un projet privé.

Pour le dire simplement, les procédures d'appels à projets, dans leur ensemble, ne manquent pas d'expertise et d'invention. Pour une grande majorité d'élus rencontrés, la crédibilité du montage juridique et financier fait toujours pencher la balance vers un opérateur qui emporte l'adhésion, encore faut-il en maîtriser toutes les subtilités et faire confiance aux expertises des deux parties. Ce critère ne fait pas bon ménage avec celui de l'innovation qui, par définition, s'appuie sur des process qui n'ont pas encore été éprouvés. Entre la proposition innovante ficelée à grande maille et l'offre assortie d'un bilan blindé par une étude de marché et un chiffrage pointu, la pondération des critères de jugement tranche le dilemme !

Comment faciliter la revitalisation ?

L'espérance de tiers-opérateurs en ligne de mire

Dans la plupart des cas, le déficit d'opération répercuté sur la charge foncière est un sujet récurrent tout au long de la consultation et se fixe durablement dans les esprits bien après la désignation du lauréat. La mobilisation d'un économiste dans les groupements est certes essentielle, mais celui-ci affronte continuellement des inconnues programmatiques ou techniques, selon le niveau de connaissance du site et la maturité du modèle économique du projet – notamment si celui-ci repose partiellement sur des usages collectifs, autre que le logement pour lequel les données d'entrée (le marché) et de sortie (les prix) sont relativement fiables. Pour la première session de *Réinventons...*, l'accès au Fonds friches du Plan de relance de l'État a joué un rôle déterminant pour boucler les plans de financement de certaines opérations.

Les programmes nationaux tels que *Réinventons nos cœurs de ville* ou *Territoires pilotes de sobriété foncière* ont fait émerger le besoin d'opérateurs intermédiaires, d'économie non plus mixte mais hybride, plus protéiformes, plus agiles et plus flexibles. Ainsi Bastia a envisagé plusieurs idées, au-delà du travail d'occupation provisoire engagé avec Plateau Urbain sur le site du Bon Pasteur.

« Nous avons l'idée d'une coopérative pour maîtriser les coûts de rénovation de l'habitat, car les offres des entreprises sont

souvent hors de prix et nous nous trouvons face à un problème de dépréciation des biens. Nous envisageons aussi le montage d'une foncière dédiée au logement et à l'immobilier d'entreprise, issue des préconisations d'une étude sur le devenir de l'économie des centres-villes »

Emmanuelle DE GENTILI, adjointe au Maire de Bastia

Les structures coopératives ou les foncières de revitalisation, qu'elles ciblent les logements, les locaux commerciaux ou l'immobilier tertiaire, apparaissent comme des interfaces indispensables à ces territoires en relative déprise, avec des modèles économiques à tester. *Réinventons...* a ainsi fait apparaître le besoin d'une ingénierie plus organique, venant dessiner un tiers secteur de l'aménagement urbain adapté aux petites solutions situées. Ces tiers-opérateurs émergents sont à l'avant-garde de la création de « lieux d'utilité sociale » (Josso, Trautmann, 2024) et pourraient investir d'autres pans de la production urbaine courante avec le soutien financier des programmes nationaux d'expérimentation. Car le modèle du bilan de promoteur, avec son calcul dépenses/recettes au moment de la décision conjointe d'engagement opérationnel, est de moins en moins pertinent et plus incertain pour ces territoires en marché détendu. Et l'on voit souvent revenir l'investissement public indirect ou la subvention comme variable d'ajustement. Ainsi, le soutien de l'État pourrait-il s'orienter dans ces deux directions : l'aide à la création d'outils et le soutien financier.

« Dans la majorité des cas, les montages économiques sont très fragiles et les opérations sont presque toujours déficitaires. Certains appels à projets ont échoué à cause d'un déficit trop important, malgré la mobilisation de tous les partenaires et l'intérêt stratégique des sites. Sur ce sujet se pose encore l'enjeu du soutien de l'État et des partenaires nationaux, par exemple par la création de foncières ou la mobilisation de fonds tels que le Fonds Friches ou le Fonds Vert pour combler en partie les déficits et parvenir à sortir ces opérations »

Anne VIGNE, responsable de l'action au PUCA

Des engagements aux actes : quelles garanties de qualité, d'usages ou de pérennité ?

Finissons cette analyse par quelques réalisations inspirantes pour poursuivre sur les engagements opérationnels, au travers de trois exemples, plusieurs fois cités et présentés lors de webinaires de partage d'expériences destinés à la communauté des chef.fe.s de projet du programme ACV. Des acteurs de trois appels à projets emblématiques de la première session de *Réinventons...* sont ainsi venus présenter leur avancées opérationnelles : Morlaix, Châteaubriant, Montbrison.

Lors d'un webinaire qui s'est tenu le 22 juin 2023 à l'intention des acteurs de la deuxième session, – justement intitulé « Des engagements aux actes : quelles garanties de qualité, d'usages ou de pérennité ? » – Franck Rio, directeur de Uniti Habitat, lauréat à Morlaix et invité en qualité de témoin, nous a livré quelques enseignements s'adressant à toutes les parties impliquées dans un appel à projets : ne pas sous-estimer les changements de paramètres, y compris après les actes de cession ; ne pas graver dans le marbre des engagements incertains qui pourraient être remis en cause ; conserver de la confiance et de la souplesse dans les étapes ultimes du montage. Sur la pérennité de l'édifice financier et programmatique, les derniers rebonds de l'appel à projet de Morlaix sont éloquentes. Franck Rio, qui a vécu et soutenu le projet de bout en bout, explique comment, dans un contexte d'incertitude, Uniti Habitat tient ses engagements et ne renonce pas face à l'un des écueils les plus fréquents : le retrait imprévisible d'un investisseur ou d'un exploitant privé à un niveau très avancé du projet. Son témoignage montre qu'un tel aléa ne signifie pas l'abandon du projet :

« Uniti Habitat, la collectivité et l'EPE, franchissent toutes les étapes de l'appel à projets depuis la promesse d'achat jusqu'à l'acquisition en décembre 2022. Le Permis de construire est alors purgé de tous recours pour la réalisation de logements sociaux et en accession, d'une résidence seniors et d'un jardin collectif. Mais, entretemps, un « cruel » retournement de



CHÂTEAUBRIANT, îlot des Terrasses, l'opération en chantier © Ville de Châteaubriant



MONTBRISON - Usine Gégé © Ville de Montbrison - Atelier d'Architecture Rivat - Croisée d'archi - Archipente [MOE]

conjoncture compromet le projet de résidence seniors. Uni-ti Habitat reprend sa recherche d'investisseurs, lesquels affichent des exigences de rentabilité plus fortes (+25%). La stratégie consistera à passer d'un montage avec investisseur unique puis vente en VEFA, à un montage mixte, plus souple, avec des co-investissements. Pendant un temps, la Banque des Territoires étudie la possibilité d'un co-investissement ; puis le projet va rebondir avec la programmation d'une résidence de jeunes actifs portée par Finistère Habitat ».

Lors d'un précédent webinaire qui s'est tenu le 25 janvier 2023 - intitulé « Faire atterrir l'appel à projet » - Catherine Ciron, adjointe au Maire de Châteaubriant, est venue témoigner de son expérience pour l'opération de l'îlot des Terrasses. Celui-ci désigne l'emprise d'une ancienne école proche de la Gare et du Château départemental. La ville est lauréate de l'AMI national en mars 2019 et lance l'appel à projets local dès le mois de juin. Elle s'appuie sur un « partenariat méthodologique » avec la Banque des territoires, les services de l'État, l'Architecte des Bâtiments de France, tout en nourrissant des échanges avec la direction nationale du programme ACV et le PUCA pour le déroulement de la procédure.

Le maintien de ce maillage partenarial dans la durée, avec une certaine intensité du jeu d'acteurs local arbitré par des élus très investis, permet à la ville de franchir rapidement les étapes. Une convention de portage foncier par l'EPF est confirmée dès le mois de juillet. Le jury final de l'appel à projet se tient en mai 2020 et désigne l'équipe emmenée par le groupe Lamotte. En une année, l'expérimentation cristallise une volonté commune des acteurs engagés, relayée par les efforts successifs du groupement Lamotte et de l'EPF pour poser une à une les pierres du montage contractuel après la désignation de l'équipe lauréate.

Le permis de construire est déposé en avril 2022 quelques mois avant la signature de la promesse de vente unilatérale de la ville et de l'EPF, le 6 juillet de la même année. La déconstruction des parties de l'école qui ne seront pas réutilisées s'engagent dès l'été 2022. D'un commun accord avec l'investisseur, elles sont partiellement prises en charge par la collectivité. C'est alors le temps

de l'archéologie préventive en étroite relation avec le Service Régional d'Archéologie. Ici la robustesse et la pérennité du projet tiennent essentiellement à la rapidité du montage, sans s'écarter des choix urbains, paysagers et architecturaux coconstruits dans le temps de la consultation.

Selon les termes de Catherine Ciron « la ville s'est positionnée en tant que facilitatrice », notamment sur la question archéologique et patrimoniale. Ainsi, si le dispositif joue un rôle de déclencheur et d'accélérateur, les Villes elles-mêmes découvrent ce rôle de facilitation et de maintien d'une exigence de qualité qui passe par la fluidité relationnelle et contractuelle avec le promoteur, l'architecte et le paysagiste ainsi que les services instructeurs.

Quant à la garantie de qualité architecturale et de traitement patrimonial, citons encore le cas de Montbrison et de la coopération *ex-post* avec l'Architecte des Bâtiments de France. Celui-ci a convaincu le groupement, sans avoir besoin de l'exiger, de réaliser un prototypage grandeur nature des menuiseries de l'usine GÉGÉ. Ainsi ce prototypage, réalisé avec des artisans, vient nourrir le projet de façade et la résolution du sujet énergétique par un système de doubles fenêtres avec une façade intérieure décalée. Ce prototypage présente en outre l'intérêt de chiffrer très précisément les coûts de fabrication et de mise en œuvre. L'ABF poursuit les échanges avec l'équipe pour les choix d'enduit et de couleur permettant de distinguer ou d'effacer le soubassement. Là encore, des tests de texture et de teinte vont être réalisés jusqu'en 2025, année de l'inauguration.



Site
Patrimonial
Remarquable

CONCLUSION

La réactivation
des patrimoines :
une politique
nationale en soutien
d'initiatives locales



Le design institutionnel et méthodologique de *Réinventons nos cœurs de villes* est adossé à une politique publique multisites, multi-thématique, multi-acteurs. Dès la candidature des villes à l'AMI national, le dispositif agit comme un kaléidoscope de démarches de projets en villes moyennes. Il met en scène leurs difficultés d'abord, leurs atouts ensuite, leur capacité créative enfin, à l'interface de l'impulsion publique et de l'investissement privé. Cela avec l'implication des professionnels de la promotion immobilière, de la programmation et de la conception, qui composent les groupements.

La mise en perspective des appels à projets engagés depuis 2019 montre comment *Réinventons...* agit comme un dispositif d'accélération de projets, dont certains patientaient dans les fiches-actions du programme ACV. Les ministères et les administrations centrales ont d'abord œuvré à coordonner les outils et les participations des partenaires financiers nationaux. Puis une mécanique d'itération entre l'accompagnement national et les démarches locales, s'est mise en place. Quasiment tous les mondes professionnels de la maîtrise d'ouvrage, de la promotion immobilière, de la programmation et de la conception ont été mobilisés. Les rouages de la fabrique urbaine ont commencé à se remettre en mouvement dans les cœurs de ville, avec plus ou moins de succès. Car la seule volonté de coopérer et de faire ne permet pas toujours de résoudre des équations à multiples inconnues économiques, financières, juridiques... Que la programmation soit gravée dans un bilan ou bien présentée comme ouverte et évolutive, on en revient toujours à la solidité du montage et des co-investissements, privés ou publics, pour que l'édifice du projet ne s'effondre pas comme un château de cartes.

Aboutis ou non, les appels à projet ont permis aux élus et aux services impliqués de gagner en compétences pour les mettre en œuvre. Du côté des porteurs nationaux, l'effet de laboratoire permet d'observer et de soutenir les expérimentations locales en donnant un sens concret aux politiques de revitalisation. Enfin, c'est dans le dialogue et la négociation entre les collectivités et les collectifs investisseurs-concepteurs que se joue l'un des défis de l'urbanisme coopératif des prochaines décennies : la reprogram-

mation de la ville existante via la réoccupation de sites et de patrimoines en attente de réinvestissement. En cela, comme le note Laetitia Comito-Bertrand, ces sites rapidement mis en chantier sont autant de laboratoires donnant le ton d'une transformation incrémentale des cœurs de petites et moyennes villes.

QUELQUES ENSEIGNEMENTS

Au terme de ce récit, faut-il encore lister les facteurs de réussite ? Peut-on en dégager des généralités pour les villes qui s'engageront dans de telles démarches dans le futur ? En dehors des lieux communs de l'importance du portage politique et du pilotage technique que nous avons mis en avant par le couple élu.e - chef.fe de projet, on retiendra : la connaissance fine du site et du patrimoine comme objet préalable de discussion avec les partenaires locaux ; le recours à des opérateurs fonciers et la mobilisation d'ingénierie de projet et d'AMO avant, pendant et après l'appel à projets ; enfin la mobilisation de l'écosystème local, professionnel, associatif, culturel, et même artisanal quand il s'agit de mettre en œuvre des techniques de restauration et de faire vivre des métiers et des savoir-faire locaux et décarbonés.

Le premier retour d'expériences avait quant à lui, énoncé plusieurs thèmes d'enseignements à retenir, ici résumés et rassemblés.

1. L'effet de labellisation nationale et la captation de nouveaux opérateurs : c'est un premier effet évident de visibilité pour les villes et pour la mobilisation des investisseurs intéressés par des petits appel à projets adossés à un grand programme national. Le rendez-vous donné aux investisseurs et professionnels de l'immobilier a fonctionné pour plusieurs villes. Des « majors » ont ciblé des sites d'une taille critique, des structures locales de promotion ont visé des sites plus petits tandis que les entreprises issues de l'ESS (ou ESUS), les tiers acteurs de type collectifs, sont encore peu représentés dans les groupements.

2. L'articulation avec la stratégie globale sur les cœurs de ville et l'effet levier sur d'autres projets et opérations : pour beaucoup de villes, l'appel à projets joue un rôle de test ou de préfiguration. Il apparaît

parfois que ce n'était pas le bon moment et le bon endroit. Mais plusieurs appels à projets infructueux ou abandonnés en cours de route rebondissent ailleurs. Dans tous les cas, *Réinventons...* est perçu comme une déclinaison opérationnelle du programme ACV, un dispositif complémentaire et opératoire d'implication des opérateurs privés avec un horizon de réalisation plus proche et plus tangible. En somme, si ACV pose l'agenda stratégique d'un projet de revitalisation territoriale, *Réinventons...* apparaît comme un outil de fabrique concret et prêt à l'emploi. On note enfin que des projets résonnent avec d'autres registres d'action publique territoriale – la culture, l'économie, le numérique, la formation – qu'il n'est pas toujours facile d'agréger dans le temps de l'appel à projets ;

3. L'ancrage territorial des projets et la valorisation des patrimoines : les appels à projets innovants, souvent élaborés sans concertation publique, sont parfois accusés de produire des projets hors-sol. Dans le cas de *Réinventons...*, les conventions ACV dessinent une toile de fond qui inscrit l'opération immobilière dans une démarche plus globale. Sans l'antériorité du programme ACV et sa philosophie d'actions multi-thématiques et intégrées, *Réinventons...* aurait vraisemblablement pris les atours d'un concours d'opérations immobilières isolées. Enfin une certaine culture du patrimoine architectural et urbain que l'on rencontre dans toutes les villes moyennes, ainsi que la maturité des documents d'urbanisme attachés, les SPR notamment, montrent à quel point l'attachement culturel et l'identité historique des cœurs de ville jouent un rôle prépondérant dans ce nouvel âge des centres-villes : le patrimoine ancien contient le futur de la ville.

4. Le renouvellement des modes de faire entre public et privé et des montages juridico-financiers sur-mesure : la procédure calquée sur le modèle des APUI n'a pas complètement effacé le réflexe de commande publique, pour la collectivité comme pour les groupements candidats, pas toujours à l'aise avec l'absence de programme quantifié. Dans la zone grise de l'appel à projets, on observe une acculturation réciproque des acteurs publics et privés, notamment quand il s'agit d'intégrer des équipements d'intérêt collectif dans des projets immobiliers privés. Le montage doit par

ailleurs assurer l'adaptabilité et l'évolutivité des projets. La méthode des appels à projets, offre des souplesses quand il s'agit de faire évoluer à la marge le périmètre, de modifier le programme, d'inclure un nouveau co-investisseur ou même de répondre aux attentes d'une nouvelle majorité municipale sans mettre à mal l'opération négociée avec la précédente.

5. Les registres d'innovation, la réponse aux enjeux de transition écologique et d'inclusion sociale : les élus et les services ont eu le sentiment de « faire autrement ». La nouveauté est surtout méthodologique ; les villes ont su réinventer des démarches de projet au contact des groupements. Des pratiques nouvelles ont été ainsi expérimentées sur le plan organisationnel et partenarial, sur la mise en projet du patrimoine, sur la simultanéité de la programmation et de la conception. Sur le volet de la transition écologique, la stratégie de réemploi ou les performances énergétiques se négocient rarement avant les actes de cession, les groupements privilégiant la qualité d'usage et d'habitat. Sur le volet de l'inclusion sociale, la mixité générationnelle est souvent vécue par les villes comme une avancée et une réponse au vieillissement de la population – outre le fait que les résidences seniors font aussi office de produits d'investissement. L'inclusion sociale dans les programmes est difficilement mesurable au stade des appels à projets.

DE L'EMBOÎTEMENT DES PROGRAMMES NATIONAUX À LA CONVERGENCE DES POLITIQUES URBAINES LOCALES

Étant à la fois engagés sur les programmes *Réinventons...* et *Territoires pilotes de sobriété Foncière* (TPSF), il nous est difficile de ne pas mettre en avant les correspondances entre ces deux dispositifs déployés dans le cadre d'ACV. Tous les deux ont été accompagnés par le PUCA dans leur architecture conceptuelle autant que dans leur déclinaison opérationnelle. Le premier cible les centres-villes. Le second se déploie sur tous types de territoires mais vise à préserver les espaces non bâtis en périphérie – les plus soumis à pression. Ces programmes publics de recherche et d'expérimen-

tation sont des marqueurs politiques convergeant vers la même idée de sobriété, de réemploi, de recyclage, ainsi que comme une contribution fondamentale et nécessaire de tous les acteurs de la ville à la transition écologique. Fort de quelques retours d'expériences, nous pouvons maintenant établir au moins trois convergences entre les programmes *Réinventons...* et TPSF.

1. Au-delà de l'observation propre aux démarches scientifiques et à l'expérimentation, le repérage de sites et de situations de projet fonctionne de la même manière pour les deux dispositifs. C'est un prérequis pour les stratégies foncières, patrimoniales et de revitalisation. Les sites *Réinventons...* correspondent à la notion du « foncier invisible » apparue ensuite dans le programme TPSF avec Sylvain Grisot. Ainsi les appels à projets locaux, dont les sites ont été soigneusement repérés par les villes, contribuent à une politique de sobriété foncière nationale et locale. Ce constat appuie le rôle déterminant des observatoires fonciers et urbains.

2. En analysant les vecteurs de réussite des deux programmes, il apparaît une alliance vertueuse entre une ancienne culture patrimoniale – souvent mûrie de longue date et inscrite dans les SPR de nombreuses villes – et l'idée nouvelle de sobriété foncière. On constate que les collectivités qui réussissent le mieux ont ces deux cultures inscrites dans leur projet de territoire, avec des expériences de reconversion de friches. Et l'on observe alors que l'objectif Zéro Artificialisation Nette se joue finalement en grande partie dans les cœurs de ville. Ce constat appuie l'importance des savoir-faire – culturels et techniques – liés à la gestion et à la reconversion patrimoniale pour atteindre des objectifs ZAN car on ne pourra pas faire autrement qu'en s'intéressant à tous les types d'héritages bâtis à reprogrammer.

3. Enfin, les démarches ou les projets issus de *Réinventons...* et TPSF ont en commun un esprit pionnier fait d'avancées et de reculs, de paris et de renoncements, et de tentatives qui trouvent finalement une issue dans des coopérations originales. Il n'y a pas de site démonstrateur sans partenaire démonstrateur. Dans tous les cas, la collectivité – représentée par le couple élu.e – chef.f.e de projet – joue un rôle d'impulsion, pour initier des coopérations

public/public. Tout un jeu d'interpolation d'acteurs et d'extrapolation programmatique se met en place. Selon les dires des professionnels impliqués, c'est parfois épuisant mais bien plus passionnant que de construire de toutes pièces le programme d'une ZAC nouvelle. Ce constat réitère le besoin de nouvelles médiations, de partage d'expériences et d'apprentissage collectif, parce l'ingénierie territoriale nécessite aujourd'hui des compétences plus complexes et plus transversales.

DES EXPÉRIMENTATIONS MULTIPLES ET UNE INNOVATION DISCRÈTE

Le programme *Réinventons...* avait une visée d'innovation, légitimant le rôle joué par le PUCA dans la création et le déploiement du dispositif. Sur le plan de la procédure elle-même, rappelons qu'en 2019 les appels à projets appartiennent déjà au livre de recettes de l'urbanisme opérationnel. Mais pour un bon nombre d'élus qui s'y sont impliqués, la démarche en elle-même était une innovation. Cela ne suffit pas à qualifier scientifiquement une portée d'innovation et le dispositif n'a pas véritablement fait émerger de nouveaux services ou organisations, ni conduit à des inventions architecturales ou typologiques. Tous les acteurs et partenaires locaux ou nationaux, s'accordent à reconnaître que si la configuration des sites et leurs contraintes de réhabilitation ou de réemploi peuvent être des freins, l'innovation réside essentiellement, *in fine*, dans les processus de dialogue et de négociation.

On peut repérer, dans la majorité des projets lauréats, une multitude de solutions pragmatiques, d'astuces programmatiques, d'adaptations de site et de manières de faire, dessinant une trame d'inventions avec les problématiques contemporaines de la réutilisation de l'existant et du recyclage. Retenons la remarquable multiplicité d'expérimentations qui appuie cette idée de villes laboratoires qui ont fait preuve d'audace et de beaucoup d'endurance. Reposant sur leurs propres forces et soutenues par les partenaires nationaux du programme ACV, les avancées observées sont plus incrémentales que disruptives, relevant davantage

d'une amélioration continue. Le maître mot, c'est l'expérimentation co-apprenante entre les villes et les services de l'État, permettant d'infléchir ou de réinventer certaines politiques publiques.

Aussi peut-on souligner les innovations discrètes du programme au sens de phénomènes peu visibles et d'interventions urbaines et architecturales peu ostensibles voire ordinaires. L'importance des politiques patrimoniales en France et la pensée qui leur est attachée dans le monde de l'urbanisme peut expliquer la posture dominante – y compris chez les architectes – de la préservation et du *care*, aux antipodes de l'esprit des années 1970 et 1980, lorsque les nouvelles galeries et les centres commerciaux sont venus s'encaster dans l'étroit parcellaire ancien. Mais la délicatesse patrimoniale ne résout pas l'équation de l'adaptation du bâti aux multiples inconnues d'usages, d'énergie, de financement... Loin de se poser seulement comme gardiens du temple, les ABF eux-mêmes contribuent au débat.

La discrétion renvoie aussi aux qualités d'un programme dont la discontinuité dans l'espace et dans le temps est aussi un atout : l'AMI *Réinventons...* a connu deux sessions mais, dans les faits, le concert des candidatures et des appels à projets orchestre une rythmique hétérogène, toujours à l'œuvre depuis plus de cinq ans après le lancement du programme. L'essaimage territorial joue également avec ses effets de rebonds et de ricochets pour des villes hors-programme qui reproduisent la méthode. Une partie des objectifs de 2019 sont atteints : le déploiement de *Réinventons...*, y compris dans ses hésitations, entretient un esprit de challenge et d'expérimentation. Au fond, la revitalisation ne porte pas sur le bâti, elle porte sur un esprit d'initiative qui chuchote à l'oreille du territoire : il vaut mieux tenter et apprendre en se trompant plutôt que d'attendre sans savoir.

POSTFACE

Fruit d'un travail porté par le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA), dans le cadre de la démarche *Réinventons nos Cœurs de Ville* co-initiée par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), cet ouvrage retrace l'histoire et le déploiement de cette expérimentation. Elle s'inscrit dans le programme *Action cœur de ville* (ACV) piloté par l'ANCT pour le ministère de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation, politique publique engagée depuis 2018 pour la redynamisation des centres-villes des villes moyennes confrontées à l'étalement urbain.

Cette démarche visait à faciliter l'émergence de projets et de programmes urbains innovants en centre-ville, adaptés aux marchés et aux besoins locaux. Les projets prenaient en compte la transition écologique et l'inclusion sociale, et valorisaient le patrimoine architectural, paysager et urbain.

Cet ouvrage présente le travail mené et propose une réflexion sur l'expérimentation *Réinventons nos Cœurs de Ville* s'inscrivant dans la lignée de celles impulsées par le programme *Action cœur de ville*.

Il illustre, ainsi, les multiples défis à relever dans le cadre de la requalification des sites patrimoniaux : des défis architecturaux afférents à la nature des sites, des défis juridiques mais aussi financiers en raison de la spécificité des montages, et des défis programmatiques inhérents à la localisation de ces sites en cœur de ville.

La synthèse des travaux proposée met en lumière la richesse de la démarche qui a joué un rôle de laboratoire national pour la revitalisation des villes moyennes en combinant impulsion publique et initiative privée.

L'expérimentation *Réinventons nos Cœurs de Ville* a permis de démontrer la faisabilité de la mise en œuvre de projets complexes en cœur de ville, mais également de confirmer les compétences des élus et des techniciens, de créer un réseau de villes et d'acteurs

engagés dans la fabrique de la ville tout en anticipant les enjeux de la sobriété foncière et de la transition écologique.

Cet ouvrage contribue, ainsi, à alimenter la réflexion des acteurs et partenaires du programme Action cœur de ville en leur proposant une source d'inspiration.

Je tiens, ici, à remercier l'ensemble des parties prenantes pour leur travail au cours de ces mois d'études et pour les perspectives que ces travaux présentent pour le programme *Action cœur de ville*.

Henri PREVOST,
Directeur général de l'ANCT

Repères

Dates-clé

Décembre 2017

Lancement du programme national *Action Cœur de Ville*.

Mai 2018

Conception du dispositif *Réinventons nos cœurs de ville* et mise au point du kit de lancement des appels à projets.

Juin 2018

1^{ère} Rencontre nationale *Action Cœur de Ville*.

Décembre 2018

Lancement de la consultation nationale *Réinventons nos cœurs de ville*.

Février 2019

Réception et analyse des candidatures des villes à *Réinventons...*

Mars 2019

2^{ème} Rencontre nationale *Action Cœur de Ville* et annonce des 112 villes lauréates et retenues pour le lancement d'appels à projets.

Juin 2019

Assises nationales du Logement, présentation du catalogue national des sites *Réinventons...*

Septembre 2019

1^{ère} édition du *Forum des Solutions*.

Septembre 2020

3^{ème} Rencontre nationale *Action Cœur de Ville* et lancement du retour d'expérience *Réinventons...* par le PUCA.

Novembre 2020

Première enquête en ligne auprès des villes impliquées.

Avril 2021

Publication d'un bilan à mi-chemin « Des ambitions aux projets » (ANCT-PUCA) et présentation de 9 projets lauréats parmi 37 sites en projet.

Septembre 2021

4^{ème} Rencontre nationale *Action Cœur de Ville*.

Janvier 2022

Diffusion du retour d'expérience par le PUCA : « Genèse, enseignements et perspectives » et « Retour d'expérience de 10 villes témoins ».

Février 2022

Lancement par l'ANCT de la seconde session de *Réinventons nos cœurs de ville*.

Juin 2022

Sélection d'une trentaine de sites et de villes bénéficiant d'un accompagnement.

2025 et 2026

Premières livraisons et inaugurations.

Chiffres-clé

123 villes au total ont été sélectionnées dans le dispositif, dont : **98** villes se sont engagées en session 1 (2019-2022) ; **15** villes se sont engagées sur les deux sessions, pour le même site ou pour deux sites différents.

10 villes se sont engagées en session 2 (2022-2025).

140 sites ont été proposés à l'échelle nationale dont 25 nouveaux sites en session 2.

49 appels à projets ont été lancés depuis 2019 : 32 dans le cadre de la session 1 et 17 dans celui de la session 2.

27 groupements ont été désignés lauréats.

35 projets ont pris une voie différente à la suite d'un appel à projets infructueux ou d'un changement d'orientation.

55 sites initialement proposés n'ont finalement pas fait l'objet d'un appel à projets.

Bibliographie

Béhar Daniel, Bellanger Emmanuel, Delpirou Aurélien, « La production urbaine en chantier : héritages, enjeux et perspectives des appels à projets innovants », *Métropolitiques*, 7 juin 2018.

Demazière Christophe, « Le traitement des petites et moyennes villes par les études urbaines », *Espaces et sociétés*, vol. 168-169, n° 1-2, 2017, pp. 17-32.

Dubeaux Sarah, Miot Yoan, *Agir face à la vacance, L'expérience d'Ambert-Livradois-Forez*, Les cahiers POPSU, avril 2023.

Fol Sylvie, *Les villes petites et moyennes – Territoires émergents de l'action publique*, Collection Les conférences POPSU, 2020.

Gréco Lucille, Josso Vincent, Rio Nicolas, « Réinventer » les villes : Effet de mode ou vraie transformation ?, Collection Réflexions en partage, PUCA, juin 2019.

Josso Vincent, Trautmann Flore, *Murs solidaires, mécaniques des lieux d'utilité sociale*, Paris, Apogée, 2024.

L'Institut Paris Region, « Faire la ville par appels à projets, bilan et perspectives », février 2023

Meunier François, Redoutey Emmanuel, Zetlaoui Jodelle, « Appels à projets innovants, concours de programmes ou de programmations ? » *Urbanisme*, n° 410, octobre 2018.

Orillard Clément, « Les appels à projets innovants : un renouveau de l'articulation public-privé dans l'aménagement urbain ? », *Métropolitiques*, 21 juin 2018.

De Roo Priscilla, « Les villes moyennes, laboratoires territoriaux et sociaux. Propos d'ouverture sur les villes moyennes dans la politique d'aménagement du territoire », *Les Cahiers du Développement Social Urbain*, vol. 53, no. 1, 2011, pp. 5-8.

Liste des personnes rencontrées

Les porteurs et partenaires du dispositif national

Les fonctions attribuées aux personnes sont celles qu'elles occupaient au moment de l'enquête

Laetitia Comito-Bertrand, PUCA, Chargée de mission Réinventons nos cœurs de ville

Florentin Cornée, PUCA, Chargé de mission Forum des Solutions

Lola Davidson, Action Logement, Chargée de mission Partenariats du programme Action Cœur de Ville

Clara Delmond, ANCT (alors CGET), Chargée de mission au moment du lancement du programme Action Cœur de Ville

Frédéric Gibert, Banque des Territoires, Direction du Réseau, Coordonnateur du programme Action Cœur de Ville

Jean Guiony, ANCT, Directeur adjoint du programme Action Cœur de Ville

David Laborey, DGALN/DHUP, Chef de projet Action Cœur de Ville et ORT

Laurent Le Corre, SCET, Responsable du service Montages Juridiques Opérationnels

Hélène Le Rai, Anru, Chargée de mission Habitat Ancien et Copropriété

Vera Lizarzaburu, Action Logement, Directrice du programme national Action Cœur de Ville

Laurence Martin, ministère de la Culture, Chargée de mission pour le pilotage des politiques de développement culturel en monde rural

Isabelle Michard, ministère de la culture, Direction générale des patrimoines, Chargée de mission Qualité du cadre de vie

Élise Migieu, ANCT, Chargée de suivi et d'évaluation du programme Action Cœur de Ville

Rollon Mouchel-Blaisot, ANCT, Directeur du programme national Action Cœur de Ville

Anne-Catherine Ottevaere, SCET, Pôle Projets de territoire, Directrice de missions

Hélène Peskine, Secrétaire permanente du PUCA

Edmée Rinuy, ANCT, Chargée du déploiement territorial du programme Action Cœur de Ville

Alexandre Saby, Anah, Chargé de mission Action Cœur de Ville

Johann Sandler, Anah, Chargé de mission Aménagement

Anne Vial, Cerema, Chef de projets Quartiers Durables et Action Cœur de Ville

Anne Vigne, PUCA, Responsable du programme Réinventons nos cœurs de ville

Les villes témoins, leurs partenaires et les groupements

Les fonctions attribuées aux personnes sont celles qu'elles occupaient au moment de l'enquête

Diane Andanson, Châteauroux Métropole, cheffe de projet

Isabelle Aubert, Ville de Bastia, Directrice du Renouvellement urbain et de la Cohésion Sociale

Gil Averous, Maire de Châteauroux, Président de Châteauroux Métropole

Maryse Balat, Ville de Cahors, Cheffe de projet Action Cœur de Ville et Réinventons nos cœurs de ville

Christophe Bazile, Maire de Montbrison

Maëlla Beddou, SGAR, Chargée de mission et référente locale Action Cœur de Ville

Martin Bedier, FAAR, Paysagiste

Marion Bonnet, Châteauroux Métropole, Directrice Générale Adjointe

Gwenhael Bonté, DDT du Lot, Cheffe du Service Prospective et Politiques de Développement Durable

Alexandre Born, Foncière Belleilles, Co-fondateur et Directeur Général

Patrice Bosc, Riverain de la rue du Château du roi à Cahors

Kevin Brun, Ville de Montbrison, Directeur de projet Action Cœur de Ville

Etienne Brunet, DDT de Corrèze, Chef du Service des études et stratégies territoriales

Dominique Buisson, EPF d'Occitanie, Directeur Foncier

Élise Cailleret, CAUE du Lot, Architecte

Alain Carrie, Groupe ELSAN, Directeur de la clinique Saint-François à Châteauroux

Grégoire Chaliier, UDAP de l'Indre, Architecte des Bâtiments de France

Marine Chanut, Préfecture de la Haute-Corse, Chargée de la territorialisation des politiques publiques

Séverine Chiarenza, Loire Habitat, Responsable d'opération

Catherine Ciron, Adjointe au Maire de Châteaubriant

Christophe Coignard, Arkadéa, Directeur des Programmes Grand Ouest

Bernard Combes, Maire de Tulle

Pierre Contrino, Adjoint au Maire de Montbrison

Gaëlle Cozic, Plateau Urbain, Architecte urbaniste et responsable d'études

Christophe Cruvellier, Kos Partners, Associé, Ingénieur

Thomas Dantas, agence Concorde, architecte-urbaniste

Emmanuelle De Gentily, Adjointe au Maire de Bastia

Jaime De Almeida, DDT du Lot, Chef du service Habitat, Délégué local adjoint de l'Anah

François Decoster, Maire de Saint-Omer

Serge Demolière, Ville de Montbrison, Directeur des Services techniques

Jean-François Deshoulières, Noalis, Directeur du développement

Yann Drezen, DDT du LOT, Chargé de Mission Action Cœur de Ville

Céline Dubarle, Grand-Figeac, Cheffe de projet Mission DAUGE

Franck Duboscq, DDTM du Finistère, chef de projet Aménagement du territoire

Olivier Durin, Ville de Tulle, Directeur du Service urbanisme

Chloé Escapoulade, Ville de Figeac, Cheffe de projet Action Cœur de Ville

Sébastien Faudrin, Architecte, Atelier d'architecture Rivat

Maëva Gasnier, Ville de Châteaubriant, Cheffe de projet Action Cœur de Ville (jusqu'en janvier 2021)

Charles Geffroy, Agence Charles Geffroy, Architecte

Michel Georjon, Vice-Président de Châteauroux Métropole

Anne-Laure Gineste, ICADE Promotion, Directrice de développement adjointe

Olivier Guillemot, Agence Chevalier-Guillemot, Architecte

Thomas Hegy, EPF d'Occitanie, Développeur de projets fonciers

Coline Herbreteau, Groupe Lamotte, Responsable de programmes immobiliers

Gaël Huguet, Adéquation, Consultant

Christel Jorand, Ville de Morlaix, Directrice du programme Action Cœur de Ville (jusqu'en mai 2021)

Philippe Jusserand, Banque des territoires, Direction régionale Pays de la Loire

Claude Kerjean, Banque des Territoires, Direction régionale Bretagne

Delphine Lacaze, DRAC Occitanie, Conservatrice régionale des monuments historiques

Gwénaél Le Chapelain, agence A-LTA, Architecte DPLG

Axel Letellier, Letellier Architectes, Architecte du Patrimoine

Thomas Liebert, cabinet Pertynence, Président

David Lorion, Conseiller municipal
de Saint-Pierre, Député

Karine Madies, Ville de Tulle,
Directrice de projet Action Cœur de Ville

Jonathan Maillet, ADIM Normandie Centre,
Responsable des programmes

Priscilla Malagutti, Ville de Figeac et
Grand-Figeac, Chargée de la réhabilitation
du patrimoine bâti

Fabrice Marthon, Adjoint au Maire
de Tulle

Jean-Luc Marx, Adjoint au Maire de Cahors

André Mellinger, Maire de Figeac,
Vice-président du Grand-Figeac

Ingrid Meunier, Novascopia, Consultante

Dominique Molard, Archipente,
Architecte associé

Christophe Molin, Directeur de l'Agence
d'Urbanisme Pays de Saint-Omer Flandre
Intérieure

Catherine Morel, CAUE de la Réunion,
Directrice

Olivier Naria, Adjoint au Maire
de Saint-Pierre, Vice-Président de la CIVIS

Pascal Nayme, Loire Habitat, Directeur
Général Adjoint, Directeur de la Maîtrise
d'ouvrage

Xavier Negre, SELI, Directeur opérationnel

Loïc Parmentier, Collectif Virage,
architecte-urbaniste

Thierry Payet, Ville de Saint-Pierre,
Directeur Général Adjoint

Jérôme Plouzen, Adjoint au Maire
de Morlaix

Anaïs Porcheron, Pays de Saint-Omer,
Chargée de mission Habitat - Parc privé
(jusqu'en 2021)

Nicolas Reymond, Sous-Préfecture
de Saint-Pierre, Chef du bureau
Aménagement du territoire

Catherine Riehl, Grand Cahors, Directrice
du Pôle Aménagement du territoire

Franck Rio, Uniti Habitat,
Directeur du développement

Stéphane Riu, Ville de Bastia, Chef de Projet
Redynamisation Cœur de Ville

Fanny Robert, Architecte et gérante
de Dunet & Associés, Vice-présidente
du CROA de Bretagne

Jean-Marie Russias, UDAP de la Loire,
Architecte des Bâtiments de France

Valérie Scattolin, Adjointe au Maire
de Morlaix

Pierre Sicard, UDP du Lot,
Architecte des bâtiments de France

Hassina Tachouaft, Préfecture de l'Indre,
Directrice du développement local
et de l'environnement

Pascal Tattier, Le Creuset Méditerranée,
Architecte urbaniste

Florence Tovenatti, Banque des Territoires,
Direction régionale Occitanie

Jean-Marc Vayssouze-Faure, Maire
de Cahors, Président du Grand Cahors

Antoine Vercruysse, Ville de Saint-Omer,
Directeur de cabinet

Anne Zorninger, Novim,
Directrice Générale

TABLE DES MATIÈRES

06.	PRÉFACE
10.	INTRODUCTION
13.	Expérimenter, réinventer, revitaliser
16.	Synopsis
18.	PARTIE 1 RÉINVENTONS OU RÉVÉLONS : LES 1000 FACETTES DE LA REVITALISATION
21.	Un changement d'ère et de méthode
21.	<i>Décentralisation versus revitalisation</i>
23.	<i>Régler la focale sur les coeurs de villes : agir et promouvoir</i>
24.	<i>Un tournant pour l'action publique locale/nationale</i>
25.	<i>Le conventionnement : un outil de programmation partenariale</i>
26.	<i>Les deux acceptions de l'AMI et le terreau des appels à projets</i>
27.	L'AMI Réinventons nos coeurs de ville
27.	<i>Des territoires sous le projecteur</i>
29.	<i>Qui a inventé Réinventons ? Inspirations et genèse du programme</i>
30.	<i>Le pari gagnant de la première consultation et les effets de la démultiplication</i>
33.	<i>Une gouvernance empirique</i>
36.	<i>« L'expérimentation participante » des collectivités et le Forum des solutions</i>
37.	<i>Une palette d'outils au service des villes</i>
39.	<i>L'engagement et la conduite du retour d'expériences du dispositif RCV</i>
42.	La radiographie nationale des villes et des sites
42.	<i>Un bestiaire d'architecture civile, hospitalière, militaire... qui peuple les coeurs de ville</i>
44.	<i>De la juste taille des sites pour équilibrer la péréquation des contraintes et des potentiels</i>
47.	<i>À défaut d'un programme, panorama des intentions et des usages projetés</i>
48.	<i>En pleine crise du logement et face à la vacance, quels opérateurs pour quels marchés ?</i>

- 54. PARTIE 2 | APPRENTISSAGES CROISÉS :
LES ACTEURS ET LES ROUAGES DE LA FABRIQUE**
- 57. L'acculturation des villes : un apprentissage accéléré**
57. *La consultation nationale résonne très fort dans les mairies*
62. *La boîte à outils accélère le montage des dossiers et la constitution des jurys*
64. *Le couple élu – chef de projet et la communauté ACV*
- 68. L'ajustement des candidats : entre engagement, désarroi et tenacité**
68. *Le profil des mandataires : majors nationaux, promoteurs et investisseurs locaux*
70. *L'importance du couple promoteur-concepteur et le choix de répondre*
72. *Des groupements à forte concentration d'expertise et à géométrie variable*
74. *Un secteur social et solidaire émerge et cherche sa place*
76. *La recherche, la sollicitation et la capacité à garder des exploitants et des gestionnaires*
77. *S'adapter aux changements et tenir dans la durée*
- 79. Au cœur des dialogues et de la négociation**
79. *Aux frontières du public et du privé : délimitations, hybridations, rétrocessions*
82. *L'alchimie du dialogue et de la négociation : le challenge, l'itération puis la confiance*
85. *Le coût de coordination et d'investissement du sur-mesure*
87. *Le bon moment, le bon timing et la bonne interface*
- 90. PARTIE 3 | APPORTS ET PERSPECTIVES :
PATRIMOINES, USAGES, MONTAGES**
- 94. Patrimoines et architectures : réactiver et adapter le bâti ancien**
95. *Outiller et transmettre la connaissance du patrimoine*
97. *Le dialogue avec les acteurs du patrimoine*
102. *La démarche patrimoniale comme culture du projet déclinée du territoire à l'édifice*
107. *Des fonctions et des usages nouveaux à l'épreuve du patrimoine productif ancien*

110.	<i>Privé ou public, ordinaire ou classé : quand le statut du bâti facilite le financement</i>
111.	Matières à reprogrammation : articuler l'usage et la gestion pour de nouveaux lieux de vie
111.	<i>L'appel à projets sur des « petits objets » : la voie d'une programmation-conception intégrée</i>
113.	<i>Habitat et commerce font-ils encore bon ménage dans l'immeuble ?</i>
115.	<i>À la frontière de l'équipement et de l'espace public, des lieux privés d'intérêt collectif</i>
119.	<i>La difficulté à répondre aux attentes d'inclusion sociale, économique, numérique</i>
120.	<i>Des acteurs transitoires pour un patrimoine inadapté à des usages pérennes ?</i>
124.	Montages et contractualisations : « le plus dur est à venir »
124.	<i>Les co-investissements de la Banque des territoires</i>
125.	<i>L'analyse et l'inventivité juridico-financière, sésames du déverrouillage opérationnel</i>
130.	<i>Comment faciliter la revitalisation ? L'espérance de tiers-opérateurs en ligne de mire</i>
132.	<i>Des engagements aux actes : quelles garanties de qualité, d'usages ou de pérennité ?</i>
124.	<i>Les co-investissements de la Banque des territoires</i>
136.	CONCLUSION
140.	Quelques enseignements
142.	De l'emboîtement des programmes nationaux à la convergence des politiques urbaines locales
144.	Des expérimentations multiples et une innovation discrète
146.	POSTFACE
148.	REPÈRES
152.	BIBLIOGRAPHIE
154.	LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Cet ouvrage retrace la genèse et le déploiement du programme *Réinventons nos cœurs de ville* entre 2019 à 2024 et la manière dont il a permis la reprogrammation d'équipements désaffectés, d'immeubles vacants ou de sites bloqués de longue date. Il s'inscrit dans une récente littérature accompagnant le retour des petites et moyennes villes dans l'agenda scientifique et urbanistique pour en révéler les fragilités mais aussi les capacités de résistance à la dévitalisation.

En quoi ce programme révèle-t-il un changement de posture de l'État dans le sillage du programme *Action Cœur de Ville* ? Comment les petites et moyennes villes ont-elles pris en main la méthode des appels à projets ? Comment les groupements d'investisseurs et concepteurs se sont-ils positionnés dans ces contextes détendus ?

L'enquête témoigne d'une imbrication d'enjeux dont la complexité est inversement proportionnelle à la taille des sites. Entre politiques nationales et stratégies locales, portage public et investissement privé, elle met en lumière le rôle déterminant de tous les acteurs engagés dans un dispositif créé sur mesure pour reconstruire patiemment la ville existante, dans toutes ses composantes, économique, architecturale, urbaine et humaine.

Organisme national de recherche et d'expérimentation sur l'urbanisme, la construction et l'architecture, le Plan Urbanisme Construction Architecture, PUCA, développe à la fois des programmes de recherche incitative, et des actions d'expérimentations. Il apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine.