



ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE 
ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ



**OPÉRATION
DE REVITALISATION
DE TERRITOIRE,
HORS PROGRAMME
« ACTION CŒUR DE VILLE »**

LES PROPOSITIONS DE L'AMF



OPÉRATION DE REVITALISATION DE TERRITOIRE, HORS PROGRAMME « ACTION CŒUR DE VILLE »

LES PROPOSITIONS DE L'AMF

Dans le prolongement de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité a décidé d'installer un groupe de travail ad hoc, animé par Pierre Jarlier, président de la commission Aménagement et Rachel Pailard, rapporteure de la commission des Communes et des territoires ruraux, sur les conditions d'une mise en œuvre efficiente des futures opérations de revitalisation de territoire (ORT), en dehors des 222 agglomérations de taille moyenne (intercommunalités et communes concernées) lauréates du programme « Action cœur de ville ».

Le but de ce groupe de travail est de comprendre comment une ORT peut améliorer la dynamique d'un territoire à l'échelle d'une intercommunalité en s'appuyant sur des centralités identifiées dans la convention d'ORT.

En effet la situation des pôles de centralité dans les communautés de communes mérite un soutien particulier qu'il s'agisse de l'attractivité économique, de l'obsolescence de l'habitat, de déprise démographique ou encore de perte d'activité commerciale.

Parmi les participants du groupe de travail, des communes lauréates du programme « Action cœur de ville » et des communes lauréates de l'appel à manifestation d'intérêt « centre bourg » ont nourri les échanges de leurs premiers retours d'expériences.

Réuni durant quatre demi-journées et après avoir entendu notamment les directrices de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), le groupe de travail a élaboré à ce stade ses premières propositions.

Au préalable, les élus ont unanimement demandé, qu'à l'instar du programme « Action cœur de ville » à destination des agglomérations et villes moyennes, soit créé et rapidement mis en œuvre un programme gouvernemental à destination des petites centralités disposant des mêmes moyens. En effet les problèmes qui ont présidé à l'instauration du plan « Action cœur de ville » pour la revitalisation des centres-villes - habitat dégradé, perte d'attractivité, vacance commerciale, absence de marché, déprise foncière ou même paupérisation de la population – sont tout aussi préoccupants dans beaucoup de ces autres centralités. Un programme spécifique en leur faveur est, à ce titre, impératif et urgent. Il devrait intégrer notamment les territoires lauréats de l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) « centres-bourgs » qui n'ont pas pu bénéficier des moyens pour revitaliser leur propre centralité alors que le projet territorial est prêt dans la plupart de ces petites villes après de lourdes dépenses d'ingénierie.



1. PROPOSITIONS SUR LA POLITIQUE DE L'HABITAT

I Promouvoir une plus grande souplesse dans les critères d'éligibilité aux aides Anah

Les élus constatent une inadéquation du régime des aides Anah notamment par rapport aux travaux de réhabilitation des bâtiments anciens qui doivent intégrer des contraintes supplémentaires de traitement au regard de leur nature, des matériaux utilisés et, pour certains, de leur protection particulière en raison de la réglementation (bâtiments situés dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable, classés ou inscrits au titre des monuments historiques).

- Aussi il est proposé d'adapter les critères des dispositifs de l'Anah dans les centralités ORT à titre expérimental.
- Tout d'abord, il est proposé d'adapter les critères techniques aux contraintes des bâtiments anciens (y compris patrimoniales) et d'adapter les financements mobilisables aux surcoûts éventuels.
- Plus largement, il est proposé de promouvoir la souplesse dans les critères d'attribution des aides Anah s'agissant, par exemple, du seuil de revenu des demandeurs propriétaires occupants, trop plafonné au regard du niveau de revenu pourtant faible de certains demandeurs.
- Pour éviter soit l'abandon par les propriétaires des demandes d'aides à l'issue des diagnostics, au regard des critères de réhabilitation exigés par

l'Anah, soit la réalisation de travaux de réhabilitation a minima, voire non déclarés, par les propriétaires occupants ou bailleurs, il est proposé de créer une caisse d'avance d'aides de l'Anah pour les travaux réalisés dans le cadre des Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) qui serait hébergée à la Banque des territoires. Un tel dispositif permettrait de garantir et d'accélérer la réalisation des travaux par les propriétaires en évitant ces situations.

D'autres mesures tenant à l'élargissement des régimes d'aides ont été sollicitées, elles visent à :

- permettre à l'Anah de faire bénéficier directement les bailleurs sociaux de ses aides lorsqu'ils mènent des opérations, en centre-ville, d'accession sociale à la propriété pour encourager la mixité sociale et proposer des coûts d'acquisition incitatifs ;
- pour lutter contre les effets en terme d'attractivité du centre-ville liés à la vacance commerciale, il est proposé de permettre à l'Anah d'ouvrir ses aides aux travaux de réhabilitation liés aux changements d'usage (exemples: commerce/habitat en rez-de-chaussée, transformation d'anciennes manufactures en logements...)

I Mettre en place des mesures incitatives pour créer un marché attractif susceptible d'attirer les investisseurs dans le cadre des OPAH/ORT situées dans les zones détendues

- Il est proposé de travailler sur de nouvelles mesures fiscales incitatives dans le périmètre des secteurs d'intervention des ORT, au-delà de ce qui est déjà prévu à travers le dispositif gouvernemen-

tal dit « Denormandie dans l'ancien ». L'élargissement à l'ensemble d'un secteur d'intervention des ORT du dispositif « Loi Malraux », indépendamment donc de la situation des logements dans un



site patrimonial remarquable, est une piste intéressante. De même que la majoration de la part de réduction d'impôts autorisée dans ce cadre.

■ Il est également proposé d'accélérer la mise en place de dispositifs d'aides fiscales pour la réha-

bilitation aux fins d'accession sociale à la propriété notamment en acquisition améliorée (TVA réduite, par exemple, pour compenser les surcoûts liés à la réhabilitation).

Renforcer l'ingénierie des territoires pour mettre en œuvre dans des délais raisonnables les opérations de réhabilitation de l'habitat (OPAH) lourdes du type résorption de l'habitat insalubre irrémédiable ou dangereux (RHI) et les opérations de restauration immobilière (THIRORI) pour lesquelles des situations graves de péril ou d'insalubrité sont diagnostiquées

Les élus du groupe de travail ont constaté que les opérations lourdes de résorption de l'habitat indigne pouvaient être bloquées en raison de l'inefficacité des mesures coercitives prévues pour traiter ces bâtiments, et ce pour diverses raisons (insolvabilité des propriétaires occupants, indivisions, disparition des propriétaires, de leurs héritiers, fraude, etc.).

Les procédures de lutte contre l'habitat indigne, et notamment de résorption de l'habitat insalubre, doivent être pour les membres du groupe de travail plus coercitives. Il faudrait notamment, en dehors des cas d'insalubrité irrémédiables, permettre aux communes et intercommunalités d'utiliser de nouveaux dispositifs accélérés d'appropriation foncière s'agissant des immeubles faisant l'objet de procédures spécifiques de lutte contre l'habitat indigne, en cas de blocages avérés et notamment lorsque les copropriétaires refusent toute intervention publique. Enfin les élus rappellent leur attachement au maintien du pouvoir de police du maire en matière d'habitat indigne. La proximité étant le meilleur gage d'intervention en la matière.

Aussi, il est proposé :

■ Dans les situations de péril imminent, d'habitat lourdement insalubre et d'interdiction d'habiter,

après mise en demeure adressée au propriétaire restée sans réponse, suivie ou non de la réalisation de travaux d'office par la collectivité, de renforcer les dispositifs d'appropriation foncière à disposition de la collectivité.

■ Promouvoir la simplification de la procédure d'expropriation de biens en état d'abandon manifeste prévue à l'article L. 2243-1 du CGCT au-delà des hypothèses limitatives prévues à ce jour par les textes, pour permettre notamment aux collectivités de constituer des réserves foncières en centre-ville ou centre-bourg.

■ Un manque d'opérateurs susceptibles de réaliser les opérations préalables de curage des bâtiments en situation de péril ou d'insalubrité a été mentionné par les membres du groupe de travail. Seuls certains opérateurs disposent aujourd'hui de l'expertise nécessaire pour réaliser de tels travaux préalables. Il conviendrait de renforcer la montée en compétence des opérateurs sur ce type de travaux de résorption de l'habitat insalubre sur l'ensemble des territoires, y compris en zone dé-



Promouvoir la création de structures de portage foncier des opérations de réhabilitation en zone détendue sur l'ensemble du territoire national

Sur la base du constat selon lequel tous les territoires ne sont pas dotés d'établissements publics fonciers (locaux ou nationaux) permettant le portage foncier des opérations de réhabilitation et disposant d'une ingénierie dans ce domaine, les membres du groupe de travail ont proposé que la création de structures de portage solides et dotées

en ingénierie, du type des établissements publics fonciers (dont l'action a été promue par l'ensemble des membres) soit facilitée sur l'ensemble du territoire national.

Des mesures participant au maintien et au développement de ces établissements sont également souhaitées.

2. PROPOSITIONS SUR LA RECHERCHE D'UNE BONNE GOUVERNANCE DANS LES ORT

Pour la réussite des projets, les membres du groupe de travail ont alerté sur l'importance du rôle de l'État, via les préfets et les Directions départementales des territoires (et de la mer) (DDT(M)) qui mettent en œuvre les conventions d'ORT, et la nécessité pour eux de se positionner en tant que facilitateurs de la mise en place opérationnelle des projets liés à la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs, notamment lorsqu'il relèvent d'initiatives expérimentales locales inédites en ce domaine (par exemple de la facilitation de la récupération du Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) lorsque la commune engage une opération d'acquisition d'un îlot dégradé et le réhabilite pour le revendre).

Certains élus regrettent en effet la tendance qu'ont certains services étatiques à bloquer les projets expérimentaux légalement engagés en raison d'interprétations très restrictives des textes.

Les élus insistent sur le caractère partenarial de l'ORT qui implique un engagement de l'État à soutenir l'initiative locale visant à redynamiser les centres, en utilisant les différentes politiques publiques relevant de la compétence des collectivités.

Sur la base des retours d'expériences des AMI, en-

tres-bourgs, les élus ont affirmé que le soutien continu, et non par à-coups, à l'investissement dans ces centralités était un impératif de la réussite de la politique de revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs. Aussi, il a été proposé de sécuriser la gouvernance et de pérenniser le financement des projets déjà engagés par les villes lauréates au titre des AMI centres-bourgs.

Parmi ces retours d'expériences, la mise en place au niveau déconcentré d'un comité local d'accélération des politiques publiques (CLAPP) est considérée comme vertueuse par certaines communes engagées dans des opérations lourdes de réhabilitation du centre-ville. Dans ce cas, la gouvernance du projet est placée sous l'égide du préfet et du maire au travers d'un CLAPP. Celui-ci permet, depuis le début du projet, de partager les informations et les problématiques entre l'ensemble des institutions concernées par la ville d'une manière ou d'une autre. Agence régionale de santé (ARS), Caisse d'allocations familiales (Caf), unités départementales de l'architecture et du patrimoine, Direction régionale des affaires culturelles d'Ile-de-France (DRAC), rectorat, gendarmerie, procureur de la République, département, région,



communauté de communes. Ces acteurs partagent ainsi progressivement une culture commune de la ville pour mieux adapter l'ensemble des interventions aux enjeux du territoire.

Les membres du groupe de travail ont également insisté sur la nécessité de travailler sur le long terme à un projet de territoire partagé entre la (ou les) commune(s) centre(s) et l'intercommunalité où chacun trouve un équilibre. À cet égard, une réflexion très en amont sur les périmètres de centralité pertinents doit être engagée au regard du projet de territoire défini entre les communes et l'intercommunalité.

L'importance également de travailler en mode « projet » entre la (ou les) commune(s) centre(s) et l'intercommunalité est affirmée. Le recours à des rétroplannings précis d'organisation de comités de pilotages est ainsi présenté par certaines communes engagées dans le programme « Action Cœur de Ville » comme un facteur de réussite des échanges entre communes et intercommunalités et d'un travail commun constructif.

Partant de ce constat, il est proposé de :

■ Garantir que l'ensemble des partenaires de l'ORT, et notamment l'État et les régions, soient en capacité de servir et de faciliter la mise en œuvre de l'opération et son financement sur le long terme : la souplesse dans la mise en œuvre de la réglementation pour faciliter des projets adaptés au projet de revitalisation est l'un des éléments de réussite de l'opération.

La recherche de l'efficacité de cette opération est un impératif à poursuivre. Pour cela, les DDT(M) doivent être remises au premier plan du dispositif partenarial et accepter que les projets évoluent et s'adaptent entre chaque exercice budgétaire. L'exigence de projets trop détaillés très en amont des opérations pourrait bloquer le processus global de mise en œuvre de l'opération dès la signature de la convention d'ORT.

■ Les partenaires de l'ORT doivent travailler en mode « projet » pour garantir la souplesse des dis-

positifs et l'adaptation des projets aux enjeux de territoire. La mise en place de comités de pilotage est à cet égard essentielle pour garantir cette souplesse et cette adaptation.

■ Réaffirmer chez tous les partenaires de l'ORT que cet outil doit être conçu à l'échelle locale et non nationale. Le temps d'appropriation par les habitants et les élus est un facteur de réussite des projets.

■ Garantir, par la souplesse des dispositifs et leur adaptation au fil des annualités budgétaires et des mandats électoraux, la continuité des politiques publiques et l'efficacité de l'utilisation des deniers publics.

■ Fonder l'intervention publique sur un diagnostic objectif de la situation du territoire permettant de définir une stratégie adaptée aux enjeux spécifiques de ce dernier.

■ Renforcer et soutenir l'ingénierie au sein d'un programme de cinq ans au moins sur ces opérations (chefs de projets et expertise publique notamment).

■ Eu égard au caractère partenarial de l'ORT, garder l'esprit du dispositif en bannissant, au sein du bloc communal, le recours à la définition d'une collectivité « chef de file » des ORT, qui disposerait, ce qui n'est pas prévu par le texte, de compétences spécifiques pour mener l'opération. Les communes concernées et leur intercommunalité doivent être traitées sur un plan égalitaire dans l'élaboration et la mise en œuvre opérationnelle du projet, chacune disposant en effet de compétences propres participant à la réussite de l'opération.



3. PROPOSITIONS SUR LA POLITIQUE LOCALE DU COMMERCE

■ Proposer la création d'un programme de rénovation énergétique/thermique des locaux commerciaux et artisanaux, sur le modèle du programme « Habiter mieux » de l'Anah, qui financerait les travaux de rénovation permettant de diminuer les déperditions d'énergie, pour les commerçants et artisans dont le chiffre d'affaire serait inférieur à un certain plafond.

■ Développer l'échange de bonnes pratiques en matière de revitalisation commerciales : boutiques à l'essai ou partagées, manager de commerce, aides financières au maintien et à l'installation, digitalisation des commerces, tiers-lieux, démarche auprès des propriétaires de locaux commerciaux, l-services et l-commerces... Il serait ainsi possible d'enrichir le portail internet « Cœur de ville » de la Direction générale des entreprises (DGE) dont l'AMF est partenaire (<https://www.entreprises.gouv.fr/coeur-de-ville>), ou le site de CCI France Ouiki commerce.

■ Proposer la généralisation de l'aide en ingénie-

rie des collectivités locales par l'État, pour l'accompagnement des dynamiques commerciales et notamment le financement d'un poste de manager de commerce (éventuellement mutualisé entre plusieurs communes).

■ Proposer la création d'un observatoire national de la vacance commerciale, piloté par l'État, alimenté par des données nationales et locales ainsi que par des études de terrain. La création de cet observatoire est à l'étude par le Commissariat général à l'Égalité des territoires (CGET) et la Direction générale des entreprises (DGE).

■ Proposer une évolution de la taxe sur les friches commerciales afin de permettre de limiter son application au périmètre de l'ORT ou au périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat.

■ Mettre en place un dispositif de défiscalisation dans les centres-villes en difficulté ou dans les bourgs dont les derniers commerces sont menacés.

4. PROPOSITIONS SUR LA POLITIQUE DU STATIONNEMENT ET SUR L'AMÉNAGEMENT DES ESPACES PUBLICS

■ Sur le stationnement et les mobilités

Les membres du groupe de travail ont insisté sur la nécessité pour les communes de concevoir et d'impulser une politique de stationnement souple et adaptée aux différents usagers dans les centres-bourgs (notamment système de stationnement en zones bleues, de badges tarifés pour des usagers spécifiques comme les commerçants, de zones partagées en centre-ville avec les modes de

déplacement doux comme les vélos, sécurisation des cheminements piétons).

Ils ont également insisté sur la nécessité de réfléchir à une politique de stationnement en centre-ville qui soit adaptée à la capacité de sanction des infractions et d'intervention d'agents de contrôle. La place de équipements publics et l'aménagement des espaces publics liés à cette politique est



primordiale selon les membres du groupe de travail : ainsi la présence de portes vélos ou encore d'une signalétique adaptée doit être réfléchi en parallèle. La présence de commerces adaptés aux nouvelles mobilités est essentielle pour garantir la dynamique des différents modes de mobilités (par exemple un commerce de réparation de vélos, etc.).

La mise en place d'un « plan de déplacement mobilité » permet de coordonner ces différents éléments et d'établir un diagnostic complet de la circulation, du stationnement, des équipements afférents et des modes de déplacement.

Certaines communes font état de la mise en place de navettes de faible capacité (15 personnes) fonctionnant sur le mode « stop and go » plus adaptées aux besoins de transport des habitants en centre-ville. Ces solutions fonctionnent bien et rendent les transports publics plus attractifs pour des personnes habituées à l'utilisation de la voiture.

Les villes pionnières le disent, il faut « laisser du

temps au temps » pour constater les effets d'une politique. Par ailleurs, un suivi et des actions régulières (nouvelles ou d'ajustement) permettent d'alimenter une dynamique partagée.

Aussi il est proposé de :

- Faire un diagnostic objectif et chiffré de l'offre de stationnement disponible sur le territoire communal pour dépasser les solutions toutes faites.
- Définir les objectifs d'une politique de stationnement et de déplacement.
- Mettre en œuvre les mesures opérationnelles sans oublier la surveillance et la communication/concertation avec les habitants et les acteurs économiques.
- Suivre et évaluer pour anticiper les problèmes et prendre le cas échéant des mesures correctives.
- Soutenir la mise en place de plateformes de mobilité.

Sur l'aménagement des espaces publics

Les membres du groupe de travail ont fait valoir l'importance de s'interroger a priori sur une identification voire une hiérarchisation des catégories d'espaces publics à aménager prioritairement : voirie, place publique, espaces verts, équipements publics etc. À cet égard, le travail de certaines communes réalisé dans le cadre de chartes d'aménagement des espaces publics a été présenté comme vertueux.

Les membres du groupe de travail ont valorisé sur ce point l'apport de certains labels appelés toutefois à évoluer en fonction des nouveaux enjeux de revitalisation des centres-bourgs.

La végétalisation des centres-villes et centres-bourgs participe selon eux au retour des habitants. Le travail sur la forme et le fonctionnement du mobilier urbain est apparu également comme impor-

tant (tables de pique-nique pour créer des lieux de socialisation, ajout de bancs publics, et de mobilier urbain, modulation de l'éclairage nocturne, lieux de convivialité protégés de la circulation automobile...). La revitalisation des centres-villes et centres-bourgs nécessite la création de lieux de rencontres (parcs, places, espaces de jeux pour enfants) particulièrement pour les jeunes femmes, qui dans certaines zones ne disposent d'aucun lieu de socialisation où se reposer en sûreté.

Certaines communes valorisent ainsi leur expérience visant à la création de lieux dédiés aux rencontres intergénérationnelles, autour des associations locales notamment et de la mise à disposition de jeux de société.

Pour les élus, la revitalisation passe « par l'extérieur » et le projet de ville doit être lié au projet de



vie des habitants. Il a été relevé ainsi que les événements de ces derniers mois ont conforté la nécessité de réfléchir collectivement à une reconquête de l'espace public pour créer de la cohésion sociale.

Il est ainsi proposé de :

- Promouvoir une réflexion concertée et partagée de l'aménagement des espaces publics dans les centralités qui intègre toutes les catégories d'habitants exclues jusqu'alors de l'utilisation de ces espaces.
- Promouvoir de nouveaux usages attractifs des espaces publics participant à la redynamisation des centres-villes et centres-bourgs et donnant envie d'y habiter.
- Promouvoir les chartes d'aménagement des espaces publics, mises en place de façon volontaire par des collectivités locales, dans le cadre des ORT.
- D'intégrer le financement partenarial entre l'État et les collectivités de ces aménagements dans les ORT et ouvrir les fonds structurels européens à leur financement.





**OPÉRATION DE REVITALISATION
DE TERRITOIRE, HORS PROGRAMME
« ACTION CŒUR DE VILLE »**

LES PROPOSITIONS DE L'AMF



Reconnue d'utilité publique par décret du 20 juin 1933

41, quai d'Orsay 75343 Paris cedex 07

Tél. : 01 44 18 14 14 - amf@amf.asso.fr

www.amf.asso.fr

twitter : @l_amf