



HAL
open science

Action Cœur de Ville et le “ mikado ” territorial : imbrications spatiales et institutionnelles d’un programme d’action publique en ville moyenne

Mikaël Dupuy Le Bourdellès

► To cite this version:

Mikaël Dupuy Le Bourdellès. Action Cœur de Ville et le “ mikado ” territorial : imbrications spatiales et institutionnelles d’un programme d’action publique en ville moyenne. Patricia Demaye-Simoni. La cohésion des territoires : de nouveaux mots pour panser les maux, Berger-Levrault, 2022, Au fil du débat, 9782701321707. halshs-03386613

HAL Id: halshs-03386613

<https://shs.hal.science/halshs-03386613v1>

Submitted on 9 Feb 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

ACTION CŒUR DE VILLE ET LE « MIKADO » TERRITORIAL : IMBRICATIONS SPATIALES ET INSTITUTIONNELLES D'UN PROGRAMME D'ACTION PUBLIQUE EN VILLE MOYENNE

Lancé à la fin de l'année 2017, le programme national « Action cœur de ville » (ACV) concerne 222 communes, correspondant à des villes moyennes, qui bénéficient d'ingénierie et de financements pour développer et mettre en œuvre une stratégie de « revitalisation » de leurs centres-villes. Il érige la transversalité de l'action publique comme un objectif, à la fois entre acteurs institutionnels et entre thématiques sectorielles, le but étant de construire une stratégie d'ensemble, partagée, du développement du centre de l'agglomération qui s'intègre plus largement dans un projet de territoire. Prenant le contre-pied du mouvement de montée en puissance des intercommunalités¹, le pilotage du programme est confié aux villes-centres dans une démarche associant une pluralité d'acteurs institutionnels. Il se fonde sur cinq axes thématiques qui concourent à l'établissement d'une centralité : l'habitat, le commerce, les mobilités, les espaces publics et les équipements. Afin de favoriser la transversalité du programme, il est attendu de « [mobiliser] de concert les différents échelons de l'État, les collectivités et les partenaires de l'action publique par une gouvernance se rapprochant du "mode projet" »². Au-delà du seul discours, ses conditions d'élaboration et de mise en œuvre reprennent les modalités organisationnelles du projet urbain³. Ainsi, des instances de gouvernance et des outils idoines ont été imaginés afin de promouvoir une coordination spatiale et institutionnelle des différentes interventions.

ACV s'adresse spécifiquement à la strate des « villes moyennes ». Mobilisée depuis les années 1970, cette catégorie émane du champ de l'action publique⁴ qui l'a réactivée à la faveur des travaux préparatoires à ACV. Toutefois, elle demeure un sujet de débats définitionnels dans la recherche face au caractère abstrait de la notion de « moyenne » ; malgré cette équivoque, la catégorie des « villes moyennes » n'est pas dépourvue de pertinence. Sous cette même appellation, elle regroupe des villes hétérogènes dont les caractéristiques les placent, pourtant, dans une situation de « commune appartenance »⁵, notamment du fait de leur rôle d'articulation interterritoriale. En addition, ces villes possédaient une composante productive forte entraînant des difficultés économiques, sociales et urbaines importantes liées à la désindustrialisation. Elles se trouvent aujourd'hui dans une position de dépendance dans la division spatiale du travail et peinent à opérer une transition économique vers le post-fordisme, notamment face à la concurrence liée à la métropolisation⁶. Par ailleurs, elles pâtissent fortement des dynamiques de rétraction de l'emploi public qui sapent leur base économique comme démographique⁷.

A l'instar d'ACV, d'autres gouvernements centraux européens ont déployé des programmes publics à destination des centres-villes, dont la portée affichée est plus large et qui se réfèrent, aussi, au développement d'une strate spécifique de villes⁸. De même, il ne s'agit pas simplement d'agir sur l'espace restreint que recouvrent les centres-villes mais bien, par effet d'entraînement, sur l'ensemble des régions non-métropolitaines sur lesquelles les villes petites et moyennes exercent leur centralité⁹. En ef-

¹ Desage F., « Intercommunalité » in Pasquier R. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, 2ème édition., 2020, Paris, Presses de Sciences Po, p. 293.

² MCT, *Action Cœur de Ville. Présentation du programme*, 2018, Paris, Ministère de la cohésion des territoires, p.5.

³ Arab N., « L'élaboration collective des projets d'urbanisme : organiser l'intégration des acteurs et gérer l'incertitude des processus de conception », *Riurba* 2017/1, n°3.

⁴ Vadelorge L., « Les villes moyennes ont une histoire », *L'Information géographique*, 2013/1, n° 77.

⁵ Michel M., « La ville moyenne et sa situation géographique », *Inter Régions*, 1987/11, n° 96.

⁶ Santamaria F., « Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? », *Noroi. Environnement, aménagement, société*, 2012/1, n° 223.

⁷ Viguier (de) P., *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?*, 2013, Paris, CESE.

⁸ A l'image du *High Street Fund* en Angleterre (2019) et de la *Legge sui piccoli comuni* en Italie (2017).

⁹ En d'autres termes, « *Revitaliser les centres-villes pour une nouvelle attractivité des villes moyennes* » (MCT, *Action Cœur de Ville pour la relance territoriale et écologique*, 2021, Paris, Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, p. 8.).

fet, les difficultés économiques se traduisent par une fragilité sociale accrue ¹⁰ ; ce faisant, les villes moyennes sont (ré)apparues comme une catégorie spatiale opératoire d'action publique. Parangons d'une controversée « France périphérique », les villes moyennes – catégorisées comme des laissées-pour-compte – deviennent l'une des grandes priorités de la politique de « cohésion des territoires » à la fin des années 2010. Présenté comme une réponse de l'État central, ACV est une nouvelle manifestation de l'irruption du fait territorial dans la lecture des faits sociaux, où la société n'est plus appréhendée selon une logique de classes mais plutôt selon une logique territoriale ¹¹. Comme l'écrit J.-M. Offner ¹² : « Le territoire devient une catégorie a priori de l'action, en lieu et place des références sectorielles ou statutaires. Les politiques s'appliquent d'abord à un territoire, avant de spécifier des cibles en termes de domaines d'intervention ou de groupes sociaux ». Ici, les problèmes spécifiques aux centres-villes – visibilisés par la dégradation et la désertification de l'environnement bâti – sont amalgamés à ceux que rencontrent les villes moyennes, le tout se fondant dans ce *zeitgeist* décliniste. Ceci explique que la recherche travaille encore à l'analyse de la mise à l'agenda ayant conduit à ACV, ce que l'on pourrait résumer abruptement : émane-t-il davantage d'une crise des centres ou d'une crise des villes moyennes ?

En tant que territoires d'intervention, les centres-villes se présentent comme des « mikados » pour l'action publique ; intrinsèquement, ils sont marqués par l'imbrication spatiale et institutionnelle des différentes fonctions qui les composent. Justement, alors qu'ACV constitue une injonction au travail multi-partenarial, en quoi ce contexte de forte imbrication des compétences influe-t-il sur l'élaboration d'un projet urbain par les acteurs publics locaux ? À partir d'une étude de cas dans une ville moyenne, j'interroge l'intervention publique dans le cadre d'ACV, à triple titre : en tant que lieu central à l'échelle locale, dont la forte interdépendance avec ses périphéries met en jeu des institutions aux intérêts divergents ; en tant que lieu d'imbrication de fonctions urbaines relevant de compétences institutionnelles diverses ; en tant que projet urbain mettant en jeu des rapports inter-institutionnels spécifiques avec l'État, initiateur du programme. Sans faire preuve de normativité, il s'agit de mettre en perspective un discours porté nationalement avec les pratiques observées parmi les acteurs publics locaux dans une approche par le bas.

Méthodologie

Les travaux présentés s'inscrivent dans la réalisation d'une thèse dans le cadre d'une convention industrielle de formation par la recherche (CIFRE) dans un bureau d'études en politiques de l'habitat. À cette occasion, j'ai contribué à une étude pré-opérationnelle d'opération programmée d'amélioration de l'habitat en renouvellement urbain (OPAH-RU) faisant partie intégrante d'ACV. D'une durée de 18 mois, elle se doublait d'une mission d'élaboration d'un programme local de l'habitat (PLH) sur le territoire de l'intercommunalité. L'ensemble des études étaient sous maîtrise d'ouvrage de la communauté d'agglomération (CA). Au cours de cette période, j'ai mobilisé une méthode d'observation participante pour collecter des données qualitatives en diverses circonstances : échanges informels oraux et écrits, réunions ... Ces données étant soumises à des accords de confidentialité, elles seront anonymées et les toponymes seront renommés. Dès le départ, l'observation s'est déroulée avec la connaissance de ma double appartenance de praticien et de chercheur de la part des acteurs locaux. Toutefois, du fait de son caractère participant en tant que praticien, le rôle de chercheur est mis de côté par les acteurs de l'observation ¹³. L'accès au terrain est largement facilité mais appelle une réflexivité accrue de la part du chercheur : aisé mais biaisé, il doit conduire à mettre en perspective les pratiques et les discours observés préalablement à leur analyse. Outre l'observation, j'ai également mobilisé une analyse des documents de travail locaux et de documents officiels locaux et nationaux.

Présentation du terrain d'étude

¹⁰ Fédération des Villes Moyennes, *Les villes moyennes et l'habitat. Portrait de territoires et stratégies habitat*, 2014, Paris, La Documentation française.

¹¹ Jaillet M.-C., « Le recours obstiné au territoire dans les politiques sociales » in Bouquet B., Madelin B. et Nivolle P. (dir.), *Territoires et action sociale*, 2007, Paris, L'Harmattan, p. 279.

¹² Offner J.-M., « Les territoires de l'action publique locale », *Revue française de science politique* 2006/1, n° 56, p. 31.

¹³ Alam T., Gurruchaga M. et O'Miel J., « Science de la science de l'État : la perturbation du chercheur embarqué comme impensé épistémologique », *Sociétés contemporaines* 2012/3, n° 87.

Cette étude de cas a pour cadre une ville moyenne qui sera renommée « Villefort ». Frappée par la désindustrialisation dans les dernières décennies du XX^{ème} siècle, le territoire a connu une perte nette d'emplois compensée par le départ des actifs. Elle se trouve aujourd'hui dans une situation sociale et économique relativement favorable et Villefort est parvenue à stabiliser sa population. Toutefois, sous l'effet de la désindustrialisation et, surtout, de la périurbanisation, la ville-centre a été profondément affaiblie par sa décroissance démographique. Les conséquences en matière commerciale et résidentielle sont visibles avec des taux de vacance importants et une extrême détente du marché immobilier.

Du point de vue institutionnel, elle se caractérise par une forte imbrication entre les services techniques de la ville-centre et ceux de la CA de Villefort, fondée il y a une trentaine d'années. Cela se traduit par la mutualisation de nombreux postes, particulièrement au sommet de l'organigramme technique. Politiquement, l'intégration est également importante puisque la présidence et la majorité des premières vice-présidences de la CA échoient à des élus municipaux de Villefort. La perméabilité entre les institutions est donc très forte, parmi les personnels politiques comme techniques.

1. Action cœur de ville : un programme d'action publique intégrant une réflexion inaboutie des interdépendances scalaires

« Come in una guerra la capitale di una nazione si difende alla frontiera, così nello sviluppo e nell'adattamento di una città le sorti del centro si decidono per la manovra urbanistica che si svolge alla periferia.»¹⁴

Un centre-ville a cela de spécifique qu'il ne peut être envisagé à l'intérieur de ses limites – encore moins qu'un autre type de territoire – au regard de la quantité et de la diversité d'interactions qu'il accueille et génère. Comme l'écrit J.-P. Lévy¹⁵ : « Le risque est grand de vouloir enfermer la problématique du centre dans une formulation spatiale et une fois délimitées ses frontières, de s'en tenir à une analyse limitée à celles-ci ». En effet, la logique territoriale veut qu'un centre ne puisse exister sans sa périphérie, l'un et l'autre s'alimentant de leurs échanges mutuels. La composition et l'évolution de l'espace périphérique doivent donc fatalement être prises en compte pour qui prétend intervenir dans un centre, quel qu'il soit.

Un affaiblissement des centres-villes expliqué par la concurrence périurbaine

Au cours des dernières décennies, la centralité des centres-villes a été érodée par le mouvement de périphérisation et d'éclatement des fonctions urbaines dans toute leur diversité. Elle s'explique en premier lieu par l'atomisation des mobilités, à commencer par la croissance lente mais continue de l'usage de l'automobile dans les villes moyennes qui substitue la dépendance automobile¹⁶ à la dépendance au centre. En villes moyennes, la dynamique de périurbanisation a fortement affaibli l'assise démographique, économique ou encore fiscale des villes-centres ; elle concerne tant les fonctions résidentielles et commerciales que les équipements.

De longue date, l'offre résidentielle des centres-villes connaît une désaffection pour les modes d'habiter proposés¹⁷ – logement collectif ou mitoyen, absence d'espace extérieur, inconfort lié à l'absence d'ascenseur ou de stationnement, obsolescence du bâti ... Parallèlement, beaucoup de communes périphériques adoptent une stratégie de développement uniquement fondée sur la captation des ménages quittant la ville-centre. Elles s'engagent dans une politique de croissance quantitative, souvent justifiée par la volonté de préserver des services publics de la fermeture ; c'est ce qu'E. Charmes

¹⁴ Giovannoni G., *Vecchie città ed edilizia nuova.*, 1931, Torino, Unione tipografico-editrice torinese, p. 184.

« De même que dans une guerre la capitale d'une nation est défendue à la frontière, dans le développement et l'adaptation d'une ville, le sort du centre est décidé par les manœuvres urbaines qui se déroulent à la périphérie. » Traduction de l'auteur.

¹⁵ Lévy J.-P., *Centres villes en mutation*, 1987, Paris, Éditions du CNRS, p. 30.

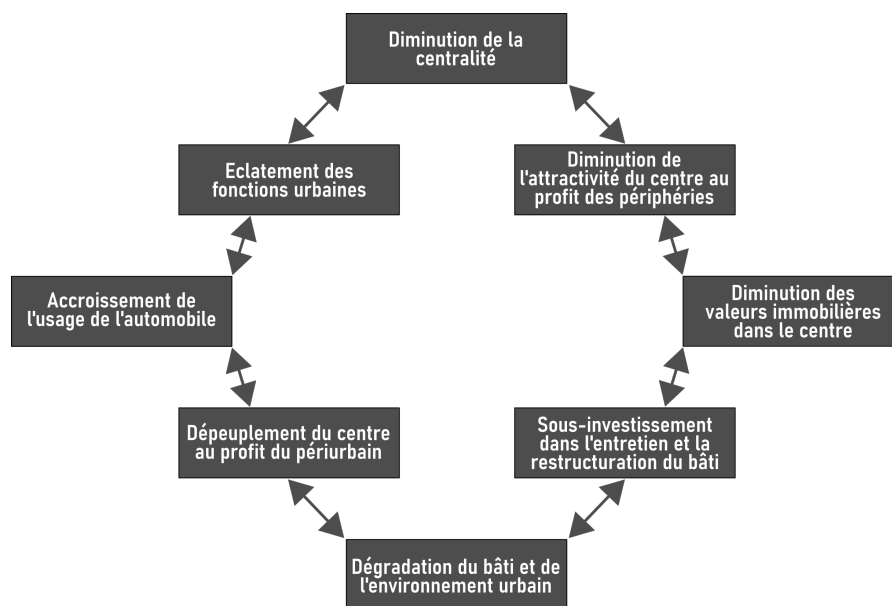
¹⁶ Dupuy G., *La dépendance automobile : symptômes, analyse, diagnostic, traitements*, 1999, Paris, Anthropos.

¹⁷ Lévy J.-P., *Centres villes en mutation*, *op. cit.*

¹⁸ qualifie de « revanche des villages ». La proximité avec un cadre de vie rural facilite le mouvement centrifuge des ménages, transformant les villages périphériques en communes péri-urbaines ; paradoxalement, l'une des caractéristiques les plus valorisées des villes moyennes est aussi l'une des causes majeures de leur affaiblissement.

Alors que l'animation commerciale a longtemps été l'une des caractéristiques structurantes des villes moyennes, ses fondements sont aujourd'hui déstabilisés. Si, au départ, les zones commerciales pouvaient être complémentaires des commerces des centres-villes, la multiplication des galeries commerçantes en périphérie et l'explosion de l'offre pour une demande qui n'évoluait que peu a lourdement concurrencé et déstabilisé les polarités commerciales anciennes, plus contraintes ¹⁹. Elle se double d'un départ de nombreux services et fonctions des centres-villes, à commencer par les équipements publics (Pôle emploi, hôpitaux, etc.). Cet affaiblissement de la centralité est rendu d'autant plus visible par sa participation à la dégradation de l'environnement bâti du centre-ville au travers des boutiques désertées, des rideaux fermés et des bâtiments abandonnés voire en friche.

L'érosion de la centralité se traduit par une crise urbaine observable dans beaucoup de centres de villes moyennes, à l'exception des plus touristiques. Elle s'explique par un affaiblissement généralisé du centre-ville fait de processus s'alimentant mutuellement. Son aboutissement est une perte d'attractivité globale du centre doublée d'une chute des valeurs immobilières face à l'offre périphérique – plus attrayante et, souvent, intarissable – qui obère durablement tout réinvestissement en l'absence d'intervention publique.



Le cercle du délaissement du centre-ville. Réalisation : M. Dupuy Le Bourdellès, 2021.

En ce sens, ACV a été pensé pour répondre à deux enjeux d'aménagement et de cohésion territoriale. Le premier enjeu se situe sur un plan national et régional où ACV apporte une réponse aux difficultés intégrées au problème public des villes moyennes. Le second enjeu se place sur une échelle locale afin d'équilibrer les dynamiques urbaines à l'échelle de l'agglomération pour préserver voire reconstituer la centralité du centre-ville. Pour ce faire, ACV implique une politique de l'offre assumée qui s'inscrit dans le paradigme de l'attractivité, tant des villes moyennes que des centres-villes ²⁰. En ce sens, il en-

¹⁸ Charmes E., *La revanche des villages. Essai sur la France périurbaine*, 2019, Paris, Seuil, La République des idées.

¹⁹ De Roo P., *Villes moyennes, villes d'intermédiation. Pour une diversité des modèles de développement urbain.*, 2005, Paris, DATAR.

²⁰ Berroir S., Fol S., Quéva C., Santamaria F., « Villes moyennes et dévitalisation des centres : les politiques publiques face aux enjeux d'égalité territoriale », *Belgeo. Revue belge de géographie*, 2019/1, n° 3.

gage l'action publique dans un jeu de concurrence interterritoriale tout en tentant d'en mitiger les effets par la mise à disposition d'outils dédiés.

Une ébauche d'intégration des interdépendances scalaires dans le dispositif national qui peine à se concrétiser localement

ACV ébauche une réflexion sur les effets de concurrence et de complémentarité entre les quartiers et les communes d'une même intercommunalité. Cela se traduit dans l'outil contractuel de l'opération de revitalisation de territoire (ORT), pensé pour la formalisation locale d'ACV mais pouvant être décliné ailleurs, à l'image des projets en cours dans le cadre du programme Petites villes de demain. Par sa structure, l'ORT contraint à une collaboration renforcée entre les communes-centres et leurs intercommunalités d'appartenance, signataires nécessaires mais non exclusifs de la convention, en plus de l'État. L'élaboration d'une ORT emporte des effets réglementaires et fiscaux destinés à apporter des avantages comparatifs en matière de logement, de commerce et d'urbanisme dans le secteur prioritaire d'intervention. La structure imposée des ORT illustre l'introduction formelle d'une réflexion relative aux interdépendances scalaires par une imbrication des périmètres. Ainsi, le périmètre d'étude – plus large que le périmètre d'intervention ou de projet – correspond *a minima* à l'intercommunalité. Son diagnostic doit permettre « d'identifier les interactions (ex. complémentarités, concurrences, etc.) entre certaines fonctions du cœur d'agglomération et le reste du bassin de vie, ceci afin d'envisager les rééquilibres et renforcements que pourrait nécessiter la redynamisation du cœur d'agglomération »²¹.

Par ailleurs, l'ORT dote les collectivités locales d'un droit de regard dans les politiques d'aménagement de leurs *alter ego*, ce qui constitue une réelle nouveauté. En cela, il s'agit d'un premier pas du législateur dans la reconnaissance directe des effets de concurrence interterritoriale en matière d'aménagement. Toutefois, il reste modeste au regard de la portée limitée du dispositif de contestation²² mais aussi des réticences des acteurs publics à son égard. Dans le cas de Villefort, beaucoup d'entre eux craignent que l'usage de cet outil – tant à l'échelle communale qu'intercommunale – revienne à ouvrir une boîte de Pandore, source de mesures de rétorsion mutuelles entre collectivités où chacune riposterait en attaquant les projets d'aménagement commercial des autres.

Au-delà du caractère dérogatoire qui en complexifie l'usage, on peut observer qu'il ne concerne que certains aspects de la question commerciale sans intégrer d'autres thématiques, à commencer par le logement. A Villefort, le déploiement d'ACV sans mesure de coordination stratégique des documents d'urbanisme à l'échelle intercommunale interroge. En l'absence de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), chaque commune mène la politique foncière qui lui sied. Si le législateur a imaginé un système d'emboîtement des documents de planification, le fait est que cela n'a aucune valeur réglementaire localement puisque les mises en conformité ne sont que rarement réalisées voire aucunement lorsque les communes ne disposent pas d'un PLU comme c'est le cas des deux tiers de celles de la CA. Par conséquent, n'ayant aucun pouvoir pour contrôler la disponibilité foncière hors de leur propre commune, les acteurs publics ne peuvent pratiquer une politique de la demande puisqu'ils n'ont pas de prise sur le développement de l'offre résidentielle dans le périurbain.

L'action publique pensée pour un secteur restreint – en l'occurrence les centres-villes – par rapport aux dynamiques se situant à des échelles plus petites amène à une réflexion sur la planification. Les interrelations entre quartiers ou entre communes constituent l'un des enjeux à traiter pour appuyer la « revitalisation » du centre de l'agglomération en réduisant les effets de concurrence, que ce soit en matière de développement résidentiel ou commercial. Le libéralisme foncier et le morcellement des politiques d'urbanisme ne sont donc pas remis en cause par ACV, quand bien même ils sont pointés du doigt, par ce même programme, comme responsables de l'affaiblissement des centres observé dans bon nombre de villes moyennes. De fait, l'intégration stratégique et juridique de ce jeu d'échelles à la planification apparaît aujourd'hui comme inachevée.

²¹ MCT, *Guide du programme national « Action Cœur de Ville »*, 2018, Paris, Ministère de la cohésion des territoires, p. 15.

²² Seules trois des 222 collectivités ont initié et obtenu gain de cause auprès du Préfet dans le cadre de cette procédure en 2020 (MCT, *Action Cœur de Ville pour la relance territoriale et écologique*, *op. cit.*). Toutefois, l'hypothèse d'une montée en puissance de cet outil récent n'est pas à exclure.

2. L'imbrication spatiale et institutionnelle des objets d'action publique à l'origine de conflictualités entre commune(s) et intercommunalité

Dans un contexte de plurifonctionnalité tel que celui des centres-villes, l'imbrication sectorielle et juridique des compétences institutionnelles implique un besoin spécifique de coordination de l'action publique. Des modalités et instances ont bien été pensées dans le cadre d'ACV mais les pratiques observées interrogent l'application de telles intentions au vu des conflits institutionnels qui émergent localement, à commencer par les rapports commune(s)-intercommunalité.

L'exemple du recyclage des immeubles mixtes de centre-ville

L'un des immeubles-types les plus répandus dans les centres-villes correspond aux immeubles dits « mixtes » composés d'une cellule commerciale en rez-de-chaussée et de logements dans les étages supérieurs. Coexistent donc, sur une même parcelle et dans un même bâtiment, deux fonctions urbaines – résidentielle et commerciale – qui font partie des caractéristiques intrinsèques d'un quartier central.

Dans la phase d'élaboration de la stratégie d'élaboration, les collectivités villefortaises ont fait le choix de scinder les missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage en trois. Ce choix s'explique par les conditions des mécanismes de cofinancement des partenaires nationaux d'ACV et par la volonté de confier à chacune des collectivités la maîtrise d'ouvrage unique de « son » étude ; par conséquent, chaque acteur ayant institutionnellement la compétence sectorielle prend en charge le cahier des charges et le pilotage de l'étude. De ce fait, une pluralité d'études sectorielles, dirigées par des institutions différentes, a été réalisée plutôt qu'une étude ensemblière.

En l'occurrence, la question des immeubles mixtes cristallise une conflictualité inter-institutionnelle entre les acteurs villefortais. La CA reproche à la Ville de ne pas avoir établi de schéma directeur concernant les locaux commerciaux car, de ce fait, le bureau d'études en habitat ne peut élaborer sa part du montage sans savoir s'ils doivent être conservés ou transformés, ce qui relève de la prérogative d'urbanisme de la Ville. Parallèlement, la compétence relative au développement économique appartient à la CA, dont les agents se plaignent de ne pas être associés aux projets commerciaux soutenus par la Ville qui accueille certains porteurs de projets. Ces reproches relatifs au manque de partage d'informations sont informels, récurrents et mutuels, tant de la part des techniciens de la Ville que de ceux de la CA. Une technicienne chargée de l'habitat à la CA raconte ainsi l'altercation qui l'a opposée à la chargée de mission au commerce de la Ville au sujet du devenir d'un immeuble dégradé dans une rue commerçante :

« L'autre fois, elle est montée jusqu'au siège [de la CA] pour bondir dans mon bureau en me disant : “Comment ça se fait que tu sois au courant pour le projet de la rue [Jules-Guesde] ? Comment tu sais que ce sera du logement ?”. Moi, je lui ai dit : “Bah ! Le bailleur social a déposé sa demande de subvention, forcément ça va être du logement et je vois pas en quoi c'est un problème”. “Non, mais tu n'as pas le droit de savoir, c'est un projet secret-défense !” Alors bon, à un moment donné, j'ai envie de dire qu'on a un gros problème de partage d'information, surtout sur un projet où, nous, on va aller mettre des billes. C'est vraiment très compliqué de travailler avec eux ... ».

Ce phénomène de rétention d'information peut être relié à une forme de revendication des monopoles d'expertise, de ce que les agents de chaque institution considèrent comme leur seule légitimité à agir, pour certaines compétences, sur un même territoire. Le maintien de ce qu'ils se sont appropriés comme leurs périmètres de compétences exclusifs sert alors la défense des intérêts de leurs institutions d'appartenance. Ces conflictualités, d'autant plus fréquentes en situation de superposition spatiale des compétences institutionnelles, influent directement sur le projet urbain.

Des enjeux latents de conflictualité au-delà de la consensualité des objectifs

Les objectifs généraux affichés par ACV sont hautement consensuels : défense des petits commerces, promotion des mobilités douces, mise en valeur du patrimoine, rénovation énergétique des logements,

mixité sociale ... Ils s'inscrivent dans un langage commun contemporain de l'action publique qui prête peu le flanc à la critique. A Villefort, aucun propos n'a remis en doute les constats et les causalités d'une « dévitalisation » du centre-ville ; les grands objectifs n'ont jamais été contestés non plus. Il est à se demander si les multiples notions et vocables mobilisés par ACV ne peuvent pas s'apparenter à une somme de signifiants dépolitisés que chaque acteur est susceptible de retraduire suivant ses enjeux et intérêts propres ²³.

En addition, les centres-villes constituent des centralités symboliques dont le rayonnement dépasse largement leurs limites ; il se produit fréquemment une réduction de l'image symbolique de la ville entière à celle de son centre-ville ²⁴ qui tend à exceptionnaliser le centre-ville comparativement aux autres quartiers ²⁵. Cela justifie la mobilisation de moyens extraordinaires – en matière de dispositifs dédiés, de financement, d'image, etc. – de la part des acteurs publics ; en somme, agir sur le centre-ville serait comme agir sur la ville dans son ensemble. Par conséquent, l'intervention publique massive dans un quartier de centre-ville semble aller d'elle-même, ne nécessite ni justification ni débat. La terminologie-même d'Action *cœur* de ville – filant la métaphore organiciste – montre toute la difficulté d'un positionnement qui s'opposerait à une intervention « urbano-cardiaque ». Il s'agit d'une différence majeure par rapport à des quartiers à la portée symbolique et à la fréquentation moindres. Seulement, ce constat n'est valable que tant que les élus considèrent que le centre-ville fait partie intégrante de « leur » territoire ; l'émergence inachevée de l'intercommunalité induit une inégale capacité de projection des élus en-dehors de leurs frontières communales.

Dans le cas de Villefort, la CA a, préventivement, imaginé un dispositif à destination des bourgs-centres de l'intercommunalité, de façon complémentaire à ACV pour la ville-centre. L'objectif affiché de conforter l'armature urbaine des centralités du territoire masque une volonté officieuse qui est de devancer une opposition des élus intercommunaux aux financements prioritairement destinés au seul centre-ville de la commune-centre. Au prix d'une modeste enveloppe destinée à l'ingénierie pour les bourgs, la CA tente de déminer un conflit récurrent dans lequel les communes périphériques accusent la ville-centre d'accaparer les investissements et les équipements publics. Par ce biais-là, les acteurs de la CA tentent de favoriser l'acceptation d'une différenciation spatiale des dispositifs – relativement inexistante jusqu'à présent – par les communes-membres. Par ailleurs, ACV soulève des questions relatives à la gouvernance de projet dans un contexte d'éclatement des compétences puisqu'il nécessite l'engagement d'une pluralité d'acteurs aux périmètres d'intervention distincts, à commencer par les intercommunalités. En effet, elles disposent de compétences institutionnelles dans chacun des cinq axes du programme. Pour autant, la concentration de ses interventions dans un espace restreint de la ville-centre ne va pas sans réactiver des concurrences inhérentes au fonctionnement intercommunal.

De par sa charge symbolique, le centre-ville est un type d'espace particulièrement favorable au déploiement consensuel de programmes d'action publique, d'autant plus lorsqu'ils sont aussi dépolitisés que peut l'être ACV. Pourtant on y observe une conflictualité entre commune(s) et intercommunalité. Son origine n'est pas tant l'objet de l'intervention publique que les configurations institutionnelles et spatiales propres aux centres-villes, en tant que quartier mixte et en tant que centre de l'agglomération.

3. Décliner localement un programme national : des reconfigurations des rapports entre l'État et les collectivités dans un contexte d'imbrication institutionnelle

Tant les centres-villes en tant que lieux d'intervention que les villes moyennes de par leur contexte territorial font d'ACV un programme d'action publique intéressant à étudier. Ces deux caractéristiques spatio-institutionnelles impliquent leurs lots d'enjeux propres à affecter la gouvernance multi-partenariale et transversale du projet telle qu'elle est normativement promue par l'État.

²³ Bué N., Desage F. et Matejko L., « La "métropole" n'est-elle qu'un mot ? Retour sur un lieu commun » in Dolez B. et Paris D., *Métropoles en construction. Territoires, politique et processus*, 2004, Paris, L'Harmattan, p. 71.

²⁴ Monnet J., « Les dimensions symboliques de la centralité », *Cahiers de géographie du Québec* 2000/44, n° 123.

²⁵ J.-P. Lévy, *Centres villes en mutation*, op. cit.

La prise en charge du déficit des opérations de renouvellement urbain : un exemple de conflictualités entre les collectivités locales et l'État

Le marché immobilier de Villefort est détendu, avec des prix particulièrement faibles comme en témoigne la totale absence de promoteurs privés, aucune opération n'ayant vu le jour depuis 2008. Se situant en-deçà des 1 000 €/m² en moyenne pour de l'acquisition dans l'ancien, les coûts de travaux de réhabilitation sont loin d'être absorbés, *a fortiori* lorsqu'ils doivent intégrer des contraintes techniques spécifiques au centre-ville (respect du règlement patrimonial, reprise des structures de l'immeuble, manque d'accessibilité du site, etc.). Par conséquent, la prise en charge des déficits d'opération par la puissance publique est indispensable et d'autant plus coûteuse. Elle constitue un sujet majeur pour les acteurs des collectivités locales au vu de ses implications financières et cristallise plusieurs conflits inter-institutionnels avec l'État.

Par exemple, la question du traitement de l'habitat indigne et non-décent est essentielle dans les centres anciens qui concentrent les situations de dégradation. Malgré les tentatives de simplification juridique, il relève toujours de trois codes différents et d'une pluralité de partenaires disposant chacun de compétences dépendant de la caractérisation technique de la situation. A Villefort, les responsabilités en la matière sont réparties entre le maire et le préfet de département. Les opérations de lutte contre l'habitat indigne peuvent faire l'objet de subventions versées par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), notamment lorsqu'elles sont réalisées par une collectivité locale ou son opérateur, au travers du dispositif de résorption de l'habitat insalubre (RHI). Ce financement nécessite impérativement la prise d'un arrêté d'insalubrité au préalable pour justifier de son éligibilité ; cette tâche incombe à l'agence régionale de santé (ARS), chargée d'exercer les pouvoirs de police du préfet en la matière. Or, l'ARS n'ayant pris aucun arrêté à Villefort depuis les années 2000, elle est ciblée par les techniciens et élus de collectivités locales : ils mettent en avant des impératifs sociaux en même temps que l'impossibilité d'accéder aux financements nationaux de l'ANAH pour prendre en charge les déficits d'opérations.

Parfois, la conflictualité est résolue par l'intermédiaire de négociations. Ainsi, le sujet du déficit d'opération recouvre aussi la question du recyclage des nombreux bâtiments de propriété publique vacants, notamment ceux appartenant aux administrations d'État. Largement désinvestis du fait des politiques successives de rétraction des services publics, ces édifices peinent à être recyclés dans des contextes de marchés détendus. A Villefort, le centre-ville accueille un bâtiment de 800 m² proposé à la vente depuis une dizaine d'années. Comme le requiert la loi pour tout bien public, son prix de vente a été fixé par le Domaine, un service déconcentré de l'État. Toutefois, les acteurs locaux critiquent régulièrement les expertises réalisées arguant qu'elles sont extrêmement éloignées des prix de l'immobilier observés. Les collectivités engagent donc un conflit avec le Domaine pour faire réévaluer la valeur des biens de façon à l'adapter à ce qu'elles considèrent comme étant une valeur cohérente pour le territoire. Ce faisant, ils permettent aux investisseurs de rentabiliser leurs opérations de recyclage par une diminution des valeurs foncières. En l'occurrence, le prix du bâtiment du centre-ville de Villefort a été divisé par deux depuis l'estimation initiale, ce que les élus présentent comme un acquis des négociations avec l'État, servant le projet urbain par la résorption de cette friche.

Un second exemple de négociations avec l'État peut être présenté. Plusieurs acteurs locaux reprochent la prise en compte équivalente – dans les 222 villes bénéficiant d'ACV malgré toute leur hétérogénéité – des déficits d'opération par les financeurs quand les niveaux de prix des marchés immobiliers sont très différenciés, influant donc sur l'ampleur du déficit et sur la présence d'opérateurs. En creux, point un discours relatif à la déconnexion entre l'État central et la diversité des besoins des collectivités locales. En l'occurrence, l'extrême détente des marchés immobiliers doublée de l'absence de procédure idoine en matière d'habitat indigne a mis en échec la déclinaison locale de l'appel à projets national « Réinventons nos cœurs de villes » pourtant conçu pour des opérations de recyclage complexes. En 2020, l'État a mis en place un fonds pour le recyclage des friches. Pour tenir compte des difficultés spécifiques rencontrées localement, il a priorisé les projets de Villefort avant même le lancement de l'appel à projets. Les élus attribuent cette décision au fait d'avoir porté ce discours dans les instances de rencontres entre collectivités faisant partie d'ACV, organisées sous la houlette de l'État :

« on fait le travail d'élu, c'est-à-dire qu'on porte la parole un peu plus haut et quand on est dans cœur de ville, typiquement lorsqu'on a des rassemblements régionaux avec le préfet de région à un moment donné, l'élu de [Villefort], il faut qu'il ait le courage de dire aussi "écoutez, je suis désolé, mais pour les opérations, nous, pour les sortir on s'assoit à chaque fois sur un minimum de 500, 600, 700 000 € de déficit donc, à un moment, on peut le faire une fois mais on ne pourra pas le faire dix fois [...] Donc ayez un œil aussi un peu particulier sur notre territoire. C'est un programme national où on a mis des villes qui ont des besoins mais elles n'ont pas toutes le même besoin, il faut savoir aussi adapter votre dispositif".»

Adjoint au maire référent à ACV, Ville de Villefort.

ACV traduit donc une reconfiguration des conflictualités entre l'État et les collectivités locales liées à aux imbrications spatiales et institutionnelles de leurs propriétés et prérogatives. Parfois récurrents, souvent informellement négociés, ces conflits apparaissent comme des parties intégrantes du projet urbain en tant qu'activité collective, l'infléchissant sans pour autant le stopper.

En « mode projet » : ACV comme un outil étatique d'accélérateur du changement des pratiques ?

En tant que programme national, ACV doit être déployé localement de façon itérative au travers d'un canevas commun aux 222 villes, constitué par la convention-cadre. Cet outil a été conçu pour permettre d'intégrer dans un même dispositif des villes dont les projets se situaient à différents degrés de maturité en 2018. En l'occurrence, les acteurs villefortais étaient face à une page blanche puisqu'aucune étude portant sur le centre-ville n'avait été entreprise depuis le début des années 2000. Peu dotées en ingénierie interne, les collectivités locales en villes moyennes peinent souvent à élaborer d'elles-mêmes une stratégie. C'est d'ailleurs l'une des raisons d'être d'ACV que de financer une ingénierie extérieure, émanant le plus souvent de structures privées.

L'itération d'ACV rejoint une volonté d'adaptation au contexte des villes moyennes en même temps qu'à l'hétérogénéité de cette catégorie et de ses bénéficiaires. L'émergence de l'activité de projet au service d'une stratégie transversale et partagée est favorisée par la mise en place d'instances locales multi-partenariales sous l'impulsion de l'État - « comité de pilotage local » et « équipe de projet », notamment. Associé à l'ensemble de ces instances, l'État veille à y assurer « la coordination des maîtres d'ouvrage et le bon déroulement et enchaînement des différentes opérations ainsi que l'ordonnancement général du projet à mener »²⁶. Au travers de ces outils de coordination, l'État impose la conversion au « mode projet » des collectivités locales, jusqu'alors inégalement maîtrisé en villes moyennes. C'est d'autant plus vrai dans les territoires ne disposant pas d'une expérience préalable en matière de rénovation urbaine, tel que Villefort.

L'État opère un contrôle *a priori* sur les avancées du projet urbain. Ainsi, la validité de la contractualisation repose sur l'approbation d'un comité régional d'engagement présidé par le préfet de région ; il a pour mission de « vérifie[r] notamment la transversalité du projet vis-à-vis des cinq axes du programme Action Cœur de Ville, et que les actions prévues s'inscrivent dans le projet global de revitalisation du territoire »²⁷. Ce faisant, ACV convoque aussi des modes de gouvernement à distance tel que ceux observés dans la politique nationale de rénovation urbaine²⁸. Majoritairement fondé sur une mobilisation concomitante et prioritaire des dispositifs opérationnels et financiers relevant du droit commun, il repose en quasi-totalité sur une validation par l'État *largo sensu*. Dès lors, le rôle de la contrainte législative, réglementaire et financière exercée par le cadre national sur les acteurs publics locaux est loin d'être négligeable.

²⁶ MCT, *Guide du programme national Action Cœur de Ville*, 2020, Paris, Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, p. 14.

²⁷ *Ibid.*, p. 15.

²⁸ Epstein R., « Gouverner à distance », *Revue Esprit*, 2006/11, n° 11.

En villes moyennes, les acteurs locaux sont souvent moins rompus aux modalités d'élaboration du projet urbain que leurs homologues métropolitains. Des travaux portant respectivement sur la rénovation urbaine ²⁹ et sur l'aménagement de pôles de gares ³⁰ ont montré les spécificités de l'action collective en villes moyennes, loin d'être de simples décalques des métropoles. A Villefort, les résultats de l'observation montrent que les acteurs locaux, tant les élus que les techniciens, portent un regard positif sur certaines caractéristiques du fonctionnement inédit « en mode projet », particulièrement la transversalité thématique qu'il promeut. Toutefois, ce discours laudateur n'a été réellement affirmé qu'à la fin de la période d'études, après plusieurs épisodes de flottement. Par exemple, la coordination des études thématiques est à l'initiative des prestataires externes et non pas de leurs maîtrises d'ouvrages respectives. C'est dans ces instances de coordination des réflexions – ici appelés « ateliers mutualisés » – que les acteurs locaux vont puiser des éléments de légitimation des arbitrages en invoquant une volonté de cohérence. Progressivement, ils vont construire et mobiliser ce discours valorisant la transversalité et la coordination des interventions publiques, imposé par l'État à l'origine. Dans le cas villefortais, la phase d'élaboration d'ACV apparaît donc comme un processus d'apprentissage du fonctionnement « en mode projet », imposé par l'État, que les acteurs ont fini par s'approprier partiellement ; c'est davantage le résultat escompté – ici, la visibilité accrue par la conjonction des interventions – qui est loué plutôt que les transformations de la démarche d'élaboration *per se*.

ACV témoigne d'une pluralisation des rapports entre l'État et les collectivités locales : de la gestion des conflits par la négociation informelle à l'injonction à l'apprentissage avec, pour toile de fond, la rétraction des services étatiques déconcentrés. Ces modes de fonctionnement sont révélateurs de tentatives d'adaptation à l'imbrication institutionnelle dont l'État lui-même est à l'origine. Partie prenante de l'activité collective, il conservé malgré tout un rôle à part, d'injonction et de contrôle.

Conclusion

L'objectif de cette étude de cas était d'analyser le rôle du contexte de forte imbrication spatiale et institutionnelle des compétences dans l'élaboration d'un projet urbain en ville moyenne, inscrit dans ACV. Comment conçoit-on un projet urbain sur ce substrat spatial que constitue un centre-ville, modelé par ses interdépendances avec les périphéries et sa diversité fonctionnelle intrinsèque ? Cet exemple de Villefort questionne la capacité des acteurs publics locaux à agir sur un problème public multi-causal. Plus généralement, il interroge la capacité de territoires non-métropolitains, peu outillés en ingénierie et peu rompus à la transversalité, à décliner localement les politiques nationales de cohésion des territoires, d'autant plus lorsque ces dernières ciblent des problèmes d'ampleur systémique.

La multiplicité des échelles de causalité de la « dévitalisation » du centre-ville est largement conceptualisée sans que des outils adaptés à son traitement puissent être véritablement utilisés, condamnant ACV à une politique d'attractivité nécessairement concurrentielle et continue. En parallèle, la singularité des centres-villes, en tant que quartiers mixtes, implique des efforts conséquents de coordination partenariale pour penser un projet urbain. Quoi que dépolitisée et consensuelle, *a priori*, cette intervention publique n'en est pas moins un terreau propice à l'émergence de conflits inter-institutionnels constitutifs de l'activité de projet. Elle témoigne également d'une recomposition des relations de l'État aux collectivités locales. Ainsi, la déclinaison locale d'ACV ressemble à un jeu de « mika-do territorial », imbriquant des intérêts institutionnels divers ; ils concernent des champs de compétences et/ou des périmètres spatiaux mettant en jeu des légitimités d'intervention parfois concurrentes, indépendamment des convergences d'affichages qui existent le plus souvent. Il faut dire que la « revitalisation » y relève davantage d'une réécriture sur un palimpseste urbain partagé que de l'aménagement d'une *terra nullius*.

²⁹ Gaudin S., *Villes moyennes et rénovation urbaine : discours et actions d'une transaction spatiale. Exemples pris en Bretagne*, 2013, Rennes, Thèse de doctorat, Université de Rennes-II.

³⁰ Roudier E., *La territorialisation des projets et de l'action publique locale dans les villes moyennes. Une approche à partir des projets de pôles gares*, 2019, Champs-sur-Marne, Thèse de doctorat, Université Paris-Est.

Parmi les politiques de cohésion des territoires françaises, ACV occupe une place tout à fait singulière, à l'image de ses parentes « Centres-bourgs » (2014) et « Petites villes de demain » (2020). En effet, l'intervention publique se donne pour objectif de promouvoir la cohésion territoriale à une double échelle : localement, au travers d'une « revitalisation » des quartiers centraux distancés par leurs périphéries ; par ricochet, nationalement, en favorisant la redynamisation des strates inférieures de la hiérarchie urbaine perçues comme en décrochage par rapport aux métropoles. Ici, le recours à l'urbanisme de la transformation en réponse aux enjeux de cohésion des territoires peut utilement être questionné.