

Valérie Lasek,

Directrice générale déléguée adjointe à l'appui opérationnel et stratégique,
ANCT (Agence nationale de la cohésion des territoires)



©Epareca - Alexandra Lebon

**« CŒURS DE VILLE ET QUARTIERS,
DEUX TERRITOIRES QUI S'INFLUENCERONT
RÉCIPROQUEMENT, ET C'EST BÉNÉFIQUE »**

AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

Intégré en janvier 2020 à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), Epareca était déjà en charge d'Action Cœur de ville, l'un des programmes précurseurs de l'agence. Rencontre avec Valérie Lasek, directrice générale, pour qui ce plan est une source d'opportunités et de possibles enthousiasmants.

Epareca, établissement public de l'État dédié à la revitalisation des commerces et de l'artisanat, – et seul promoteur public de locaux commerciaux et artisanaux – accompagne les collectivités dans leur reconquête d'équipements économiques de proximité des zones urbaines sensibles.

« Nous intervenons lorsque l'initiative privée fait défaut, uniquement sur saisine des collectivités, et en fonds propres comme un investisseur. Avec la capacité d'agréger des subventions pour boucler les équations économiques de nos projets, et des prérogatives de puissance publique qui nous sont déléguées par les collectivités. Mais, précise Valérie Lasek, encore faut-il qu'elles connaissent et comprennent nos modalités d'interventions qui sont un peu atypiques par rapport au monde public, et particulières par rapport au rôle et au fonctionnement d'un promoteur privé classique. En fait, nous faisons la jonction entre les deux. Nous prenons d'abord en charge des opérations structurellement déficitaires, ainsi que toute la somme de complexité de projets qui sont, par définition, des projets urbains lourds, longs et coûteux. Sans compter leur dimension commerciale, un univers moins bien maîtrisé en termes d'ingénierie, pour lequel il faut également intégrer l'indemnisation du transfert des commerçants. Tout cela exige une expertise qu'Epareca a acquise depuis un peu plus de vingt ans, puisqu'il a été créé en 1996 par le Pacte de relance pour la ville. Notre mission est donc d'être présent, partout là où c'est nécessaire, tout en laissant répondre les acteurs les mieux placés. Si les investisseurs ou les promoteurs privés se positionnent, si une SEM^[1] ou un opérateur local est en capacité de prendre en charge l'opération, nous n'intervenons pas. C'est le principe de subsidiarité qui justifie notre intervention et qui garantit la meilleure utilisation des deniers publics. »

Le périmètre d'intervention original d'Epareca a d'abord été développé autour des QPV, les quartiers politiques de la ville. Acteur du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) décidé en 2014, ses critères de qualification sont modifiés pour s'attacher aux concentrations de populations pauvres. Ce qui fait alors émerger des centres anciens dégradés, et plus seulement des banlieues : sur les 216 quartiers où l'ANRU^[2] peut subventionner des projets, Epareca identifie au moins 60 polarités fragiles méritant une intervention lourde. Ce qui conduit l'établissement à changer sa doctrine d'intervention. *« Avant, nous opérons sur des polarités isolées de commerces au milieu des tours, désormais nous sommes sur des rues de centres anciens qui se paupérisent, avec du commerce en diffus en pied d'immeuble, notamment dans des copropriétés mixtes logements/commerces en déprise commerciale. La programmation commerciale, tout en restant de proximité, s'insère là dans un environnement concurrentiel plus difficile car il n'existe pas de zonage en centre ancien. De même, nous abordons le sujet du commerce comme une fonction urbaine, qui appelle un zonage particulier juxtaposé à des bureaux ou à du logement, et pas uniquement comme une dimension strictement économique. »*

Parce que l'établissement maîtrise l'ensemble des métiers grâce à la multidisciplinarité de ses équipes, il porte la maîtrise d'ouvrage des études préalables, définit une programmation praticable et réalise les travaux, donc la maîtrise d'ouvrage de l'opération de restructuration. Il l'assume en fonds propres et va chercher les subventions d'équilibre pour le financement global. Une fois les activités pérennisées et une rentabilité d'ensemble dégagée, la surface commerciale ou artisanale est mise sur le marché privé. L'objectif est triple pour ces quartiers et leurs habitants : maintenir un service de proximité et des emplois stables, favoriser une mixité sociale et un changement d'image, garantir la réussite de l'opération dans la durée.

Les fonds propres initialement engagés sont ensuite recyclés, au terme d'une période de quatre à huit ans, selon les programmes. *« Ce sont des cycles longs, souligne Valérie Lasek. Cette temporalité n'est pas compatible avec des raisonnements de rentabilité d'investisseurs privés, tout comme les taux*

AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

de rentabilité, trop faibles, sauf à terme. Notre objectif est de recrédibiliser la rentabilité attendue par un investisseur grâce à des trajectoires de croissance intéressantes. Nous remettons ainsi en mouvement le marché de commerce dans un contexte nouveau, où le projet urbain dans son ensemble fait le changement d'image et opère la transformation. Pris isolément, le logement ne suffirait pas, le commerce ne suffirait pas. Il faut travailler ensemble sur un projet urbain global pour que cela fonctionne. Tout en prenant bien sûr en compte les évolutions très rapides du commerce et des acteurs. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire de bien objectiver la situation afin d'avoir une programmation qui tienne dans la durée. »

Epareca prend en compte ces évolutions et tente de donner toutes les chances de réussite aux commerçants qui s'installeront dans leurs locaux. C'est tout son intérêt en tant qu'investisseur, promoteur et bailleur de locaux commerciaux, et cela participe à la dynamique urbaine.

C'est dans ce cadre et à la faveur de la loi Elan 2018 que l'établissement, au départ à titre expérimental, a été appelé à intervenir sur des programmes en opération de revitalisation de territoire (ORT), afin de vérifier que sa doctrine d'intervention était transposable. Cette expérimentation est pérennisée dans le cadre de la loi portant création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) au 1^{er} janvier 2020, puisque l'ANCT reprend l'ensemble des missions antérieures d'Epareca tout en élargissant son périmètre de manière à ce que les ORT soient définitivement éligibles à ses interventions.

Cette agence, qui a agrégé Epareca, CGET^[3] et l'Agence du numérique, se donne les moyens de démultiplier ses interventions à travers les préfets délégués territoriaux de l'agence et l'ensemble d'un écosystème, l'ADEME^[4], l'ANRU, l'Anah^[5], la Caisse des Dépôts et l'ensemble des opérateurs associés, le CEREMA^[6] étant l'ingénierie sur le terrain.

Elle constitue ainsi un levier puissant pour accélérer la transformation des quartiers de la politique de la ville et améliorer les conditions de vie de leurs habitants. Et porte de manière pérenne des programmes nationaux territorialisés comme Action Cœur de ville, ou d'autres dédiés aux petites villes de demain, aux territoires d'industrie, à l'éducation...

ANTICIPER AUTREMENT LES ÉVOLUTIONS SOCIÉTALES

Les études et la programmation des atouts et des faiblesses du territoire, ainsi que les enquêtes de comportements d'achats, permettent d'anticiper les processus de consommation présents et futurs. Il est vital d'en tenir compte car Epareca élabore des projets urbains remodelant physiquement le territoire et accompagnant les mutations autour du numérique et du e-commerce. Cela induit des choix qui doivent être évolutifs, en essayant de laisser le plus de possibles ouverts. *« Et puis nous faisons un certain nombre de paris sur l'avenir, ajoute Valérie Lasek, en tenant compte des enjeux de déplacement, de logistique... Nous accompagnons les commerçants vers l'omnicanal afin qu'ils puissent se rendre visibles sur Internet et drainer des flux, sans nécessairement avoir une voiture qui se gare devant leur magasin. Nous faisons également confiance à la vision des élus qui portent dans la durée un projet, et aux orientations stratégiques de la collectivité. »*

En fonction de ces orientations stratégiques, Epareca intervient pour construire un projet responsable qui engagera les financements de l'ensemble des partenaires et du commerçant, in fine le plus en risque puisqu'il doit consentir de lourds investissements personnels. *« Et nous ne voulons pas qu'il périclite. En étant sur toute la chaîne de valeur et en restant propriétaires bailleurs, nous sommes intéressés par sa réussite. Nous sommes donc obligés de limiter les erreurs. Dès lors, avoir une responsabilité de l'amont à l'aval est un atout. C'est ce que les collectivités recherchent via les foncières qu'elles créent et les opérateurs dont elles se dotent, pour avoir une maîtrise à long terme du devenir des commerces qui feront l'animation de leur centre-ville. »*

En effet, les élus sont très sensibilisés à la cohérence de leurs choix, parce qu'il y a aussi un enjeu d'attractivité. Raison de plus pour que l'établissement ait la capacité de réguler les priorités en maximisant l'attractivité du centre-ville, en donnant un avantage comparatif à ces projets plus complexes plutôt qu'à des développements périphériques peu compatibles avec cette redynamisation.

« Longtemps, nous nous sommes interdits de le faire au nom de la concurrence, alors que d'autres pays européens y parvenaient très bien, avec

AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

la même réglementation européenne. Nous n'avons peut-être pas été très attentifs à ces sujets, ou suffisamment clairs dans nos choix. Aujourd'hui, le préfet a la capacité de réguler bien plus ces projets. Cela implique un devoir de cohérence lorsque nous intervenons sur une ORT : si nous investissons beaucoup dans le commerce de centre-ville, évidemment il ne faut pas favoriser l'extension en périphérie. »

C'est en travaillant ces deux sujets que l'avenir est anticipé, sur la base de priorités et d'orientations gouvernementales portées par des programmes nationaux, en accord avec les objectifs urbanistiques comme le zéro artificialisation nette (arrêt de l'étalement urbain en traitant de manière prioritaire des zones urbanisées ou en les renaturant). Faire en sorte que la ville rattrape sa propre périphérie, réinvente ses zones périphériques, favorise ses friches. Donner le maximum de chances de réussite à des projets tournés vers la proximité et les besoins des consommateurs, et associer livraison, e-commerce, hyper proximité, circuits courts et économie circulaire. C'est également dans ce cadre que le programme Action Cœur de ville est né.

ACTION CŒUR DE VILLE, CHANGER LES MODALITÉS POUR LIBÉRER LES POTENTIELS

« Au lancement du programme Action Cœur de ville, il est clair que nous avons été beaucoup mobilisés par des villes moyennes dont les centres-villes avaient un vrai besoin de restructuration immobilière. Dont certaines, qui pourtant avaient des polarités en QPV⁽⁷⁾, ne connaissaient pas Epareca en tant qu'opérateur de la politique de la ville. »

Le programme Cœur de ville a donc permis de rendre plus visibles les actions de l'établissement. Il a ainsi été saisi par 70 villes Action Cœur de ville sur les 222 sélectionnées, une réaction assez rapide au regard des 1 500 QPV qui l'ont missionné en vingt ans.

D'un autre côté, certains sujets d'Action Cœur de ville avaient déjà été anticipés à travers les travaux sur les QPV en centres anciens, qui se sont retrouvés dans le périmètre d'Action Cœur de ville. *« De ce fait, nous pourrions*

délivrer les opérations assez rapidement. Comme nous avons constaté que nos modalités d'intervention correspondent aux exigences du programme, puisque nous avons besoin de définir un périmètre opérationnel, après avoir analysé le périmètre ORT, souvent plus large. »

Ce périmètre opérationnel est le premier mouvement de l'opération : une fiche signalétique du cœur de ville est constituée, en collaboration avec des bureaux d'études spécialisés, puis cette première information, de l'objectivation du fonctionnement du commerce à ce temps T, est restituée à la ville.

« Nous le faisons en phase avec les études réalisées par l'Anah, l'ANRU, voire d'autres acteurs. Lorsque les territoires sont définis, nous travaillons sur le même pas de temps, ce qui est primordial. L'objectif est de maximiser l'impact en positionnant les moyens au même moment, sur le même pan de territoire. Sur cette base, nous étudions avec la collectivité un ou plusieurs scénarios plus ou moins ambitieux, plus ou moins difficiles à concrétiser. Puis nous dégagons les modalités d'intervention pour faire ensuite levier sur le reste. Aujourd'hui, sur les 70 villes d'Action Cœur de ville ayant saisi Epareca, il en reste une vingtaine à rencontrer. En revanche, ce premier exercice de diagnostic est déjà finalisé pour les autres, et le projet commercial qui pourrait être opéré par l'ANCT ou par d'autres est actuellement en cours de définition. »

En QPV, la démarche initiale est souvent centrée sur les commerces de première nécessité, les cinq classiques : la supérette et la pharmacie jouant le rôle de locomotive, puis la boulangerie, la boucherie et le coiffeur. Auxquels sont arrimés un opticien ou une laverie, en restant schématique.

Action Cœur de ville permet de répondre à des déterminants complémentaires à cette activité commerciale classique, comme l'importance de la population étudiante, du tourisme, de la vie culturelle... Par exemple, un cinéma réinstallé en centre ville à Lunéville a impliqué de nouveaux commerces, et une manière différente de consommer entre la mairie et le château est aujourd'hui offerte aux habitants.

Le programme a aussi généré des formes opérationnelles nouvelles.

« Ce qui nous a le plus surpris, c'est le nombre de galeries marchandes en centre-ville. Nous pensions composer avec des pieds d'immeubles

AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

de copropriété verticale logements / commerce, une juxtaposition et une multiplicité de propriétaires, ce qui demande un peu d'agilité pour intervenir. Or, nous avons des copropriétés liées à de gros ensembles de locaux commerciaux en déprise totale. Pour maîtriser ces ensembles immobiliers, il nous faut mobiliser des moyens considérables afin d'assurer la maîtrise foncière. C'est en cela que les partenariats avec les établissements publics fonciers (EPF) seront précieux. Nous avançons donc de manière très étroite et assidue avec l'EPF Nord-Pas de Calais sur les programmes de Béthune et de Liévin, pour lesquels nous sommes saisis ensemble. Nous pouvons trouver des solutions dans la chaîne de valeur en laissant à l'EPF la maîtrise foncière, Epareca intervenant comme promoteur après l'EPF et prenant sa part sur la restructuration de l'ensemble immobilier. »

Ce sont là des conventionnements, et Epareca souhaiterait finalement une gestion organisée et duplicable. « *Sur ces premiers projets, nous nous attachons beaucoup à bien régler nos échanges sur les interfaces, pour que ce soit simple, même si au début nous "essayons les plâtres", ce qui est normal. »* Travailler avec des enseignes différentes est l'une des autres surprises positives d'Action Cœur de ville, même si elle avait été anticipée.

« Nous avons l'habitude de fonctionner avec des commerces indépendants, et nous étions très heureux lorsque les enseignes nationales acceptaient de venir dans les quartiers. Sur Action Cœur de ville, nous collaborons avec des enseignes de moyennes surfaces alimentaires, de bien-être et d'équipement de la personne qui revendiquent d'emblée des seuils de rentabilité. Nous adaptons nos schémas et nous découvrons des horizons et des interlocuteurs nouveaux. Autre bonne surprise, nous introduisons de la mixité, nous nous rapprochons des QPV et les banalisons encore plus. C'est vertueux des deux points de vue : les interventions à la fois en cœur de ville et en quartiers permettent à ces deux formats de s'influencer et c'est plutôt bénéfique... Nous ne sommes pas obligés de choisir, nous pouvons réconcilier les deux sujets. Et puis nous pouvons démontrer que notre intervention stabilise, pérennise et intéresse la rentabilité future, ainsi que notre capacité à intervenir et à exporter nos modèles sur d'autres types de territoires. C'est très intéressant

et stimulant pour les équipes qui renouvellent leur portefeuille d'actifs en allant au contact d'autres investisseurs, d'autres intervenants, d'autres commerçants. »

Enfin, le programme Action Cœur de ville est la mise en œuvre d'une gouvernance adaptée à des projets urbains globaux, intégrés. Stabilisant dans la durée le projet, les enjeux et les moyens d'y parvenir, où l'ensemble des financeurs et des partenaires sont appelés à coopérer, avec des engagements réciproques. Toujours à la main de la collectivité, car l' élu est en charge de porter la vision, aux côtés de ses partenaires. *« De plus, de nouveaux acteurs sont autour de la table, comme Action Logement qui s'investit et s'engage résolument sur la requalification du bâti des cœurs de villes moyennes. Cela génère des possibles, y compris auprès des promoteurs et des investisseurs. Solvabiliser un certain nombre de projets à travers Action Cœur de ville et les rendre viables sont des effets levier assez déterminant. Nous vivons un moment porteur, c'est enthousiasmant !, conclut Valérie Lasek. Nous avons de nouveaux programmes de renouvellement urbain avec des investissements prévus, nous avons Action Cœur de ville, nous travaillerons également des espaces de centralité ruraux, et sont récemment arrivés en responsabilité de nouveaux élus avec des nouveaux projets. C'est un alignement des planètes assez favorable pour faire bouger les choses du point de vue des logements, des commerces et des modes de déplacement... »*

[1] Société d'économie mixte

[2] Agence nationale pour la rénovation urbaine

[3] Commissariat général à l'égalité des territoires

[4] Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

[5] Agence nationale de l'habitat

[6] Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

[7] Quartier prioritaire de la politique de la ville

« NOUS REMETTONS AINSI EN MOUVEMENT
LE MARCHÉ DE COMMERCE DANS UN
CONTEXTE NOUVEAU, OÙ LE PROJET URBAIN
DANS SON ENSEMBLE FAIT LE CHANGEMENT
D'IMAGE ET OPÈRE LA TRANSFORMATION.
PRIS ISOLÉMENT, LE LOGEMENT NE
SUFFIRAIT PAS, LE COMMERCE NE SUFFIRAIT
PAS. IL FAUT TRAVAILLER ENSEMBLE SUR
UN PROJET URBAIN GLOBAL POUR QUE CELA
FONCTIONNE. »