

# Un dispositif ambitieux pour revitaliser les territoires



**Pour enrayer le déclin de centres-villes et dynamiser un territoire dans son ensemble, la loi Élan a prévu un nouvel outil, l'ORT, qui vient conforter d'autres dispositifs. David Laborey, chargé de mission à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages au sein du ministère en charge du logement et de l'aménagement, revient pour nous sur ses objectifs et ses différentes composantes.**

*Diagonal* : Comment qualifier l'Opération de revitalisation du territoire, l'ORT ? Est-ce une procédure, un plan, un dispositif ?

*David Laborey* : C'est un dispositif issu de la loi Élan qui va aider des communes voulant passer à la phase opérationnelle de leurs projets.

Il ne s'agit pas d'un instrument agissant sur la planification, mais sur la création d'outils juridiques facilitant la mise en œuvre d'opérations de tous types. Cette "revitalisation", s'inscrit dans l'esprit de la dynamique d'Action cœur de ville, puisqu'il est sous-entendu qu'on revitalise le centre-ville et les centres-bourgs, pris dans un ensemble beaucoup plus large, en pensant le développement d'un

L'ORT ne s'adresse pas à une taille particulière d'agglomération.

territoire de façon globale et à plusieurs échelles.

On ne peut pas développer un territoire si les centralités se dégradent et on ne peut pas réfléchir au renouveau d'un centre-ville si on ne prend pas des mesures à l'échelle du territoire global, notamment sur les choix urbanistiques et les choix de programmation de logements et de commerces.

■ ■ Vous avez cité les Actions cœur de ville. On peut aussi rappeler l'existence du PNRQAD - Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés. Les ORT se situent-elles dans leur continuité ?

L'ORT va amener des évolutions dans une forme de continuité, en s'appuyant sur la dynamique de projet qui a été lancée par ces programmes, PNRQAD, Centre-bourg ou Action cœur de ville. Ce qui revient à offrir un certain nombre d'outils juridiques facilitateurs, que ce soit en matière d'urbanisme, d'implantation commerciale ou de réhabilitation de logements. Il s'agit de la continuité du projet qui a été élaboré, pensé dans le cadre de ces programmes, et de la continuité de la gouvernance, puisqu'on va fortement s'appuyer sur des groupes, des dynamiques qui marchent, pour ne pas

réinventer de nouvelles façons de procéder.

En revanche, l'ORT va renforcer la dimension intercommunale de ces programmes davantage centrés sur une commune et son centre-ville.

■ ■ Une ORT peut-elle être engagée ex nihilo dans une ville qui n'a pas connu la mise en œuvre de ces dispositifs ?

C'est possible et c'est souhaitable.

La force de l'ORT, c'est qu'elle ne s'adresse pas à un type de collectivité particulier, ni à une taille particulière d'agglomération. La première catégorie ce sont ces petits bourgs, qui n'ont pas fait l'objet de programme comme le PNRQAD - qui s'adresse surtout à des centres-villes structurés - ou Action cœur de ville - qui concerne des villes de 20 000 habitants.

Il y a tout un travail préparatoire avant de signer une convention d'ORT. Cela va nécessiter de se poser les bonnes questions, de réunir les élus, d'identifier les bons relais, les bons interlocuteurs et les bonnes institutions. Durant cette phase les services de l'État sont fortement attendus. Il s'agit de créer un climat de confiance, de prendre du temps. L'ORT est finalement un prétexte pour penser un projet de territoire un peu global, se poser les

bonnes questions par rapport au renouveau d'un centre-ville, associer des maires qui n'ont pas forcément l'habitude de travailler ensemble sur des objets aussi vastes que la revitalisation du territoire.

Ainsi, dans un premier cas, quand on a

centre et veulent s'associer pour trouver les moyens de redynamiser ces centralités.

On peut très bien faire éclater les frontières des EPCI. On peut aussi imaginer des ORT dont le périmètre regroupe deux EPCI qui réfléchissent



**En l'absence d'actions déjà mises en œuvre, l'ORT va permettre à plusieurs collectivités de se réunir autour d'un projet global de revitalisation.**

déjà des projets, des gouvernances, des actions mises en œuvre, comme le PNRQAD, Action cœur de ville ou Centre-bourg, l'ORT va venir en appui pour offrir des effets juridiques qui vont favoriser les projets sur le logement ou le développement économique.

Dans un second cas, sans action préalable, les ORT donnent à plusieurs collectivités d'un EPCI un prétexte pour se mettre ensemble, afin de penser cette double dimension de la revitalisation. Car il s'agit de revitaliser à la fois le cœur de cette agglomération qui irrigue, qui rayonne, qui apporte les services, mais qui est en perte de vitesse, et aussi son territoire, à savoir les villes et les villages qui la constituent, quelle qu'en soit la taille.

**■ ■ L'ORT est une convention signée entre l'État et les collectivités. Quels en sont les signataires types ?**

La loi Élan impose qu'il y ait comme signataires obligatoires, aux côtés de l'État, la ville principale de l'EPCI et son intercommunalité. Concrètement ce seront le maire de la ville principale, le président de l'EPCI, mais également toutes les communes qui souhaiteraient participer à cette dynamique de projet, si elles connaissent des problèmes de dévitalisation de leur

ensemble à un projet commun et des déclinaisons locales pour chacun de leur territoire. De même, la loi Élan dit bien qu'il faut intervenir sur la question de la vacance du logement et sur la vacance commerciale... Tous ces éléments donnent des indices sur qui est amené légitimement à élaborer une ORT. Ce ne sont plus des questions de zonage, et pas davantage des questions de taille, mais bien de stratégies de reconquête urbaine...

**■ ■ Quel est le contenu d'une convention type ? Quels sont les rôles assumés par l'État ?**

Le fait que le préfet soit signataire va garantir une cohérence et une bonne articulation entre les politiques publiques nationales et leurs déclinaisons locales dans les ORT.

L'État a ensuite un rôle de programmeur du logement social. Le préfet, par son service habitat, peut être le représentant local de l'Anah et donc s'engager à mettre en œuvre ces politiques de rénovation de l'habitat de façon efficace et cohérente avec les autres aspects du projet portés par l'ORT. Le préfet va ainsi mobiliser les Directions Départementales des Territoires (DDT) pour qu'un projet d'opération programmée

d'amélioration de l'habitat (opah) s'articule bien avec les autres aspects de l'ORT, en particulier avec les interrogations liées à l'espace public ou aux commerces en rez-de-chaussée...

L'État va également pouvoir mobiliser ses opérateurs extérieurs comme l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires, l'ex-Epareca, qui intervient sur le commerce, mais aussi le Cerema, les Établissements Publics Fonciers, en règle générale toutes les entités de l'État qui sont représentées régionalement. Le préfet, en tant que signataire de l'ORT, va garantir la mobilisation de tous ces moyens, tous ces outils, pour favoriser le projet.

Le troisième rôle de l'État en tant que signataire de l'ORT, beaucoup plus immatériel, mais très important, est de constituer un "tiers neutre". Quand deux collectivités ont des difficultés à élaborer des projets ensemble, L'État va mettre en place un cadre neutre et bienveillant qui va faciliter, neutraliser, simplifier, dédramatiser leurs rapports.

Finalement, ces trois rôles de l'État sont très différents, mais complémentaires. L'État accompagne les projets des collectivités locales, il a un rôle d'éveilleur, d'aiguillon, mais il vérifie aussi que les projets ne vont pas dans n'importe quel sens, et il associe des collectivités à la bonne échelle. C'est un accompagnement exigeant.

**■ ■ Une ORT doit-elle avoir un périmètre ?**

Il est important de pointer les quelques objets problématiques qui font qu'un centre-ville se dégrade, s'affaiblit, tandis qu'autour de lui l'ensemble du territoire de l'EPCI, voire du bassin de vie, perd de la force. L'ORT c'est un diagnostic, une stratégie, et donc un secteur d'intervention, au moins sur le centre-ville. Ce qui implique l'existence d'un périmètre.

Celui-ci doit être suffisamment précis pour ne pas créer d'ambiguïté. Un des effets juridiques de la mise en œuvre du dispositif, c'est par exemple de permettre à une grande surface de venir en centre-ville dans le secteur d'intervention de l'ORT sans avoir besoin de solliciter une autorisation d'exploitation commerciale. Il faut donc que ce secteur soit clairement défini, que le périmètre soit délimité à la parcelle, à

● ● ●

la rue, et non une entité vaguement dessinée.

Le périmètre doit englober au moins le centre de la ville principale de l'EPCI. L'objet de l'ORT est vraiment de favoriser le renouveau de ces centralités qui nourrissent leur territoire en services, en équipements publics, en commerces, etc. Donc il faut qu'il soit représenté par un secteur d'intervention dans lequel les effets juridiques du dispositif vont pouvoir se réaliser.

On peut avoir une seconde ou une troisième collectivité qui, pour diverses raisons, veulent participer à l'ORT. À ce moment-là, pour chacune de ces collectivités, il est obligatoire de définir un secteur d'intervention sur leur centre-ville.

Il faut qu'il y ait des actions à l'intérieur de ces secteurs, sinon il n'y a pas de justification à rentrer dans l'ORT. Dans ce centre-ville, on peut avoir une ou plusieurs actions, mais il en faut obligatoirement une sur la revitalisation de l'habitat, la résorption de la vacance ou la lutte contre l'habitat indigne comme l'impose la loi Élan... Les services de l'État doivent être vigilants pour que cette action réponde aux vrais enjeux, mis en lumière notamment dans un Plan Local de l'Habitat (PLH).

■ ■ **Quels sont les effets juridiques d'une ORT ?**

Le premier effet juridique est de faire bénéficier du dispositif fiscal "Denormandie dans l'ancien" les communes ayant signé une ORT. Depuis le 1er janvier 2019, les propriétaires bailleurs peuvent ainsi bénéficier d'une défiscalisation lorsqu'ils achètent et rénovent un logement pour le mettre en location dans un quartier ancien dégradé, dès lors qu'ils appliquent un loyer plafonné. C'est également un moyen pour les collectivités locales d'associer les investisseurs privés à l'amélioration de l'habitat insalubre. Avec l'ORT, l'ensemble du périmètre de la commune signataire est bénéficiaire du "Denormandie dans l'ancien" et non plus seulement un quartier dégradé particulier.

Un autre effet juridique est la possibilité de suspendre pendant trois ans des projets d'installation de grandes surfaces commerciales en périphérie. Cette possibilité de suspension par le préfet du département est très importante, notamment pour préserver le

commerce de centre-ville et stopper une dynamique concurrentielle. On assiste partout à des luttes entre communes, notamment de périphérie, pour accueillir des centres commerciaux de plus en plus grands. Le projet litigieux ne sera même pas examiné par la Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC).

Cet effet n'est cependant pas automatique, il doit être décidé au cas par cas. L'Union européenne sera très attentive à la manière dont l'outil est utilisé, puisque cela va à l'encontre de la libre installation du commerce. Il faudra vraiment que cette suspension soit justifiée et étayée par rapport à la démonstration de la nocivité d'une installation en périphérie, mettant à mal les investissements qui sont

s'implanter dans les centres, jusqu'à une surface de 2 500 m<sup>2</sup>, est exonérée de CDAC. L'objectif est de ramener de l'activité dans les centres.

■ ■ **Il s'agit là d'une recentralisation des fonctions, des priorités que les villes des périphéries immédiates pourraient ressentir comme du favoritisme, alors même qu'elles ont des revendications d'autonomie...**

Tout est très politique.

C'est pour cela que certains projets d'ORT pourraient parfois avoir du mal à émerger, pour des questions, effectivement, de répartition des aides et des équipements. Durant les dernières décennies, les communes périphériques ont souhaité s'émanciper de la ville principale, qui pouvait donner l'impres-



**Pour que les centre-villes restent attractifs, l'ORT permet de suspendre l'installation de grandes surfaces en périphérie.**

consentis dans les centres-villes pour leur renouveau.

À l'inverse, une grande surface qui souhaite s'implanter dans le centre-ville pourra être exonérée de passage en CDAC. Cependant le maire a la possibilité de dire, dans sa convention d'ORT, qu'il souhaite maintenir ce passage en CDAC pour les commerces de plus de 5 000 m<sup>2</sup> (ou 2 500 m<sup>2</sup> dans le cas de commerces à prédominance alimentaire) pour que l'on voit un peu comment s'organise la coexistence de cette grande surface et des petits commerces de centre-ville. Mais, de droit, la grande enseigne qui souhaite venir

sion qu'elle centralisait toutes les dynamiques, toutes les aides, etc. Mais en conséquence, avec la périurbanisation, on a progressivement assisté à l'affaiblissement des villes principales. C'est particulièrement le cas en matière d'activités commerciales avec les grandes surfaces, voire culturelles avec l'apparition des multiplexes. Aujourd'hui, il s'agit de trouver un bon équilibre, une bonne dialectique visant les complémentarités de développement entre ces petites communes extérieures et la ville principale. Il y a eu une prise de conscience avec Action cœur de ville : quand le centre-ville

d'une ville principale dépérit, c'est l'ensemble du territoire qui décline. L'idée qui sous-tend les ORT, c'est un aménagement du territoire un peu plus harmonieux que ce qui s'est fait depuis une trentaine d'années. Tous ces équipements de rang supérieur, administratifs, commerciaux, que l'on trouve en centre-ville, doivent continuer à exister. Ce qui attire dans un territoire, les touristes, mais aussi les entreprises, voire les nouveaux habitants, c'est souvent l'offre culturelle de qualité et le patrimoine historique en centre-ville. L'objectif consiste à redonner un peu de souffle à ces villes qui sont finalement le cœur, l'histoire, le creuset de ces territoires, sans forcément empêcher non plus un développement à sa juste mesure des communes en périphérie. Néanmoins, ce développement s'organisera selon une structuration des polarités qui ne soit plus dans l'extension, mais plutôt dans le renforcement de leur organisation. L'idéal serait qu'il puisse y avoir connivence entre la ville centre et ces communes en périphérie pour renforcer leur propre centre, et pas seulement le centre de la ville principale.

■ ■ Parmi les autres effets juridiques, certains d'entre eux permettent-ils de déroger au droit commun ?

En ORT, on a le droit d'innover. L'article 5 de la loi Élan *"étend le champ spatial et matériel de l'expérimentation."* *"Les maîtres d'ouvrage des constructions ou aménagements situés, non plus seulement dans le périmètre des opérations d'intérêt national, mais également dans celui d'une grande opération d'urbanisme ou dans les périmètres des opérations de revitalisation de territoire, pourront demander à déroger aux règles opposables à leur projet, à condition de démontrer que sont atteints des résultats satisfaisant aux objectifs poursuivis par les règles auxquelles il est dérogé."*

Le droit d'expérimenter, qui permet d'aménager localement le droit de l'urbanisme, doit être justifié, mais il ouvre des possibilités nouvelles pour mieux s'adapter aux circonstances locales.

■ ■ Une ORT a-t-elle une durée ?

Nous suggérons que ce ne soit pas moins de cinq ans, parce qu'on ne fait pas de projet en dessous de cette limite. C'est également une bonne durée pour que l'on puisse envisager de faire une évaluation des résultats obtenus.



En centre-ville, le dispositif impose de s'attaquer à la lutte contre l'habitat indigne quand il existe.

Une ORT c'est un tout : une durée, un diagnostic, une stratégie, un secteur d'intervention, des actions obligatoirement à l'intérieur du ou des secteurs d'intervention, dont une action qui doit nécessairement concerner l'habitat. Ces interventions doivent faire l'objet d'un plan de financement. Pour que l'ORT soit viable, valable, il faut que chacune des actions qui la compose soit financée.

■ ■ Une ORT offre-t-elle des financements spécifiques ?

Il ne s'agit pas d'un dispositif qui ouvre droit à des subventions supplémentaires par rapport au droit commun. Néanmoins, l'engagement des partenaires au sein de l'ORT à mettre en œuvre un projet global de revitalisation peut leur permettre d'avoir plus facilement accès à des financements. Ils peuvent bénéficier d'un fléchage privilégié, notamment de l'Anah, mais aussi être destinataires de la Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), de la Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), tous ces financements émanant de l'État. Ils peuvent aussi

avoir accès à des prêts ou des investissements de la Banque des territoires, destinés aux villes signataires qui développent des projets susceptibles, par leur cohérence d'ensemble, de participer à la revitalisation de leurs territoires.

■ ■ Quel est le lien entre les ORT et le programme d'appui Petites villes de demain, annoncé par le premier ministre en décembre 2019 ? Les villes concernées par ce programme auront-elles forcément une ORT sur leur territoire ou s'agit-il de deux démarches distinctes ?

Le premier ministre a précisé que ce programme d'appui s'adressera à des villes de moins de 20 000 habitants. Entre 800 et 1 000 villes seront retenues, soient un quart environ des "petites villes" françaises. Le premier critère sera de conforter "le rôle de centralité" de ces villes qui ont un rayonnement. Une fois qu'elles auront été retenues, il faudra qu'elles tendent vers un projet de territoire. Ce dernier sera formalisé par une convention d'ORT.

Aussi est-il important que les bonnes questions soient posées et que les premières actions soient initiées. Cela peut être une étude, avec une problématique qui va permettre, à court terme, de trouver les moyens, l'investissement et les outils opérationnels pour solutionner un problème de dévitalisation commerciale ou d'habitat... Le simple fait d'engager la démarche est déjà important.

■ ■ Peut-on dire qu'il y a un effet de système dans une ORT ?

Une ORT n'est pas une accumulation d'actions, mais la mise en œuvre coordonnée d'actions qui ne prennent leur sens que dans le cadre d'un plan d'ensemble.

Prenons par exemple une place de centre-ville. Vous allez avoir une intervention simultanée sur l'espace public, sur les logements en étage et sur les coques commerciales en rez-de-chaussée, tout en régulant la concurrence commerciale en périphérie. Si on agit sur un des vecteurs et pas sur l'autre, il y a peu de chances que la situation s'améliore.

Une ORT permet d'agir à l'échelle du centre-ville et à l'échelle du territoire, pour assurer les complémentarités dans les programmations et dans les actions. ■

Propos recueillis par  
Marc LEMONIER