

522 – Autres rapports, procès-verbaux et
comptes rendus soumis à une assemblée par l'exécutif

Département du Loiret - Arrondissement de Montargis

**EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS
DU CONSEIL DE COMMUNAUTE DES COMMUNES GIENNOISES**

Date de convocation

10 novembre 2022

L'an deux mille vingt-deux, le dix-huit novembre à dix-huit heures,

le Conseil Communautaire, légalement convoqué, s'est réuni à la Communauté de Communes sous la présidence de Monsieur Francis Cammal, Président de la Communauté des Communes Giennesoises, assisté des membres du Bureau.

Nombre de Conseillers

EN EXERCICE : 40

PRESENTS : 30

VOTANTS : 37

Etaient présents :

M. Tagot (Boismorand), M. Boucher, M. Nicolas, Mme Poirier (Coullons), M. Bichon, M. Cammal, Mme Chevallier, M. Chevré, M. Colpin, M. Damon, Mme de Metz, Mme Devernois, Mme Flandry, M. Hidas, Mme Lemaitre, Mme Riby, M. Rougeron (Gien), Mme Lafaye (Le Moulinet-sur-Solin), M. Morel (Les Choux) M. Darmois, Mme Le Hardy (Nevoy), M. Chaborel, Mme. Gros, M. Prieur, Mme Robbio (Poilly-lez-Gien), M. Chauvette (Saint-Brisson-sur-Loire), M. Boulogne, Mme Charpentier (Saint-Gondon), M. Chenuet, Mme Rollando (Saint-Martin-sur-Ocre) **formant la majorité des membres en exercice.**

Etaient absents avant donné pouvoir :

Mme Agogué	à Mme Devernois
Mme Chambon	à M. Rougeron
M. Crozat	à M. Bichon
M. Greuin	à M. Cammal
Mme Fleury	à M. Chauvette
Mme de Crémiers	à M. Colpin
Mme Bourdin	à Mme Lemaitre

Etaient absents :

Mme Poirier Chevallier
Mme Perron
M. Pressoir

Madame Camille Chevallier a été désignée secrétaire de séance.

Délibération n° 2022/135

OBJET : Chambre Régionale des Comptes – Rapport d'observations définitives – Politique de revitalisation urbaine

En application des articles L 211-3, L 211-4, L 211-5 et R 243-1 du Code des juridictions financières, la Chambre Régionale des Comptes (CRC) du Centre Val-de-Loire a procédé au contrôle commun des comptes et de la gestion de la Ville de Gien et de la Communauté des Communes Giennesoises sur le thème de la politique de revitalisation urbaine, pour les exercices 2015 et suivants.

A l'issue de ce contrôle, la CRC a transmis le 4 octobre 2022 un rapport d'observations définitives à la Communauté des Communes Giennesoises intégrant les échanges et les réponses des présidents de l'EPCI.

Conformément à l'article L 243-6 du Code des juridictions financières, ce rapport doit être communiqué à la plus proche réunion du Conseil communautaire où il donnera lieu à débat.

*La Commission des Finances du 25 octobre 2022 a acté la communication de ce rapport,
Le Bureau du 7 novembre 2022 a acté la communication de ce rapport.*

Après en avoir délibéré, le Conseil Communautaire, à l'unanimité des membres présents ou représentés :

- **ACTE**, la communication du rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes du Centre Val-de-Loire sur le contrôle commun des comptes et de la gestion de la Ville de Gien et de la Communauté des Communes Gienneses sur le thème de la politique de revitalisation urbaine, pour les exercices 2015 et suivants et des débats qui se sont tenus,
- **DIT** que le rapport d'observations définitives sera publié et communiqué aux tiers dès la tenue de la réunion du Conseil communautaire,
- **AUTORISE** Monsieur le Président ou son représentant à signer tous les documents relatifs à cette délibération.

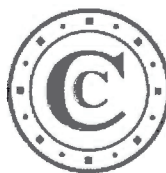
Pour extrait conforme,
à Gien le 28 novembre 2022

Le Président,
Francis Cammal

Secrétaire de séance
Camille Chevallier



*Certifiée exécutoire,
Les formalités de publicité
ayant été effectuées le 23 novembre 2022*



La présidente

Le - 4 OCT. 2022

à

Dossier suivi par : Isabelle Martin-Vallet, greffière
T +33 2 38 78 96 07
greffe-cvdl@crtc.ccomptes.fr

Monsieur Francis Cammal
Président de la communauté
des communes Gienneses
3 chemin de Montfort
45500 Gien

Réf. : greffe n° D2022-468/LC
PJ : 1 rapport d'observations définitives et ses réponses

Objet : notification du rapport coordonné
d'observations définitives relatives au contrôle des
comptes et de la gestion de la commune de Gien et de la
communauté des communes Gienneses (politique de
revitalisation urbaine)

*Envoi dématérialisé avec accusé de réception (article R. 241-
9 du code des juridictions financières)*
Courriel : f.cammal@gien.fr

Monsieur le président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint, en votre qualité de président de la communauté des communes Gienneses, le rapport comportant les observations définitives de la chambre relatif au contrôle commun des comptes et de la gestion de la commune de Gien et de la communauté des communes Gienneses sur le thème de la politique de revitalisation urbaine, pour les exercices 2015 et suivants.

Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de la plus proche réunion du conseil communautaire où il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et ses réponses seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Je vous rappelle que ce document conserve un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à l'assemblée délibérante la plus proche de l'un ou l'autre des deux organismes concernés par ce rapport commun dans les conditions fixées par l'article L. 243-6 du code des juridictions financières (CJF).

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers.

En application de l'article R. 243-14 du CJF, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre conseil communautaire et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du CJF, le rapport d'observations définitives est transmis à la préfète ainsi qu'au directeur régional des finances publiques.

5502 130 4-

.../...

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du CJF dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

Il prévoit ensuite que « ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qui vous paraîtront utiles, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Le greffe de la chambre se tient à votre disposition pour toute précision complémentaire concernant la procédure.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le président, l'expression de ma considération distinguée.



Cécile Daussin-Charpantier



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

LA POLITIQUE DE REVITALISATION URBAINE DE LA VILLE DE GIEN

*Rapport commun à la commune de Gien et la
communauté des communes giennoises*
(Département du Loiret)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 11 août 2022.

Envoyé en préfecture le 29/11/2022

Reçu en préfecture le 29/11/2022

Publié le



ID : 045-244500211-20221118-D_2022_135-DE

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 UNE POLITIQUE DE REVITALISATION URBAINE COMPOSÉE DE DEUX OPÉRATIONS MAJEURES.....	8
1.1 La ville de Gien connaît une perte d’attractivité et des enjeux urbanistiques forts	9
1.1.1 Un urbanisme héritier de l’histoire de la ville	9
1.1.2 Des indicateurs révélant le besoin d’une politique de revitalisation.....	10
1.2 Les grands axes de la politique de revitalisation urbaine inscrits dans des documents stratégiques	13
1.2.1 Une stratégie développée à l’échelle du territoire giennois	13
1.2.2 Les documents d’urbanisme à l’échelle intercommunale.....	14
1.2.3 Deux chantiers majeurs s’inscrivant dans des dispositifs nationaux	14
1.3 Une politique mobilisant de multiples acteurs.....	16
1.3.1 La place prépondérante de l’échelon intercommunal	16
1.3.2 Une action de la commune qui reste importante.....	16
1.3.3 Des acteurs nationaux et locaux fortement impliqués	17
1.3.4 Les autres intervenants	18
2 UNE RÉHABILITATION DU CENTRE-VILLE ENGAGÉE PRÉCOCEMENT	19
2.1 Un diagnostic et un plan d’actions local dès 2015.....	19
2.1.1 Un premier programme de réhabilitation élaboré par la commune mais réalisé par l’intercommunalité.....	20
2.1.2 Une action qui rejoint la montée en puissance des dispositifs nationaux	21
2.2 Une nouvelle ambition avec le programme national « Action cœur de ville ».....	22
2.2.1 Le programme « Action cœur de ville » à l’origine d’un plan d’actions ambitieux	22
2.2.2 Une opération de revitalisation du territoire sur un périmètre très élargi	26
2.3 Une mobilisation efficace de la commune et de l’EPCI mais de grands projets qui restent à concrétiser.....	27
2.3.1 Après la mise en œuvre des actions d’accompagnement, les grands projets restent encore à concrétiser	27
2.3.2 Une mobilisation satisfaisante des moyens et des dispositifs communaux et intercommunaux	30
2.3.3 Un budget prévisionnel significatif, mais étalé dans le temps	33
2.4 Une dynamique à poursuivre	36
3 UNE RÉNOVATION DES QUARTIERS PRIORITAIRES NÉCESSAIRE MAIS DES OBJECTIFS PEU OPÉRATIONNELS	39
3.1 Deux quartiers prioritaires situés à Gien.....	40
3.1.1 Le quartier des Montoires.....	40
3.1.2 Le quartier des Champs de la ville.....	40
3.2 Un contrat de ville au contenu ambitieux mais peu opérationnel.....	41

3.2.1	L'absence de bilan de la précédente génération du contrat de ville.....	41
3.2.2	Un contenu dense mais peu opérationnel	41
3.2.3	La gouvernance du contrat.....	44
3.2.4	Une évaluation à mi-parcours lacunaire	44
3.2.5	Le protocole d'engagements renforcés et réciproques prolongeant la durée du contrat de ville	46
3.2.6	Une mise en œuvre hétérogène d'objectifs du contrat de ville.....	46
3.3	Le Nouveau programme national de renouvellement urbain encadrant les principaux chantiers menés.....	48
3.3.1	Un NPNRU centré sur le quartier des Montoires	49
3.3.2	Une convention au contenu précis	50
3.3.3	Un financement par l'ANRU très minoritaire mais dans la moyenne nationale	51
3.4	Différents outils contractuels mobilisés en complément	52
3.4.1	Une convention de gestion urbaine de proximité renforçant la qualité du cadre de vie	53
3.4.2	Un plan d'action de prévention de la radicalisation.....	53
3.4.3	Un contrat local de santé n'abordant pas les spécificités des quartiers prioritaires	53
3.4.4	Des chartes « Entreprises & Quartiers » en nombre limité.....	54
3.5	Des actions volontaristes en complément des engagements contractuels	54
3.5.1	La mobilisation de compétences partagées entre commune et intercommunalité	54
3.5.2	La mobilisation des leviers propres à la commune et son EPCI.....	55
3.5.3	Des actions en faveur du logement social et de leurs occupants	57
3.5.4	Une action de rénovation menée directement par la commune, la destruction du centre commercial.....	59
3.6	Une politique ambitieuse mais non prescriptive	60
ANNEXES	63

SYNTHÈSE

La population de la commune de Gien, ville-centre de la communauté des communes giennoises, dans le département du Loiret, représente 55 % des 24 812 habitants du groupement. La ville et son intercommunalité, qui sont fortement mutualisées, ont su conjointement mobiliser différents dispositifs de revitalisation urbaine.

Un enjeu majeur : renforcer l'attractivité de la ville-centre

Le cœur de la ville de Gien a été profondément marqué par la reconstruction des années 1940 à la suite des destructions de la seconde guerre mondiale. L'essor industriel et démographique des années 1960 à 1980 a ensuite conduit à l'édification de quartiers composés de grands ensembles modernes, aujourd'hui vieillissant.

La revitalisation urbaine de la ville apparaît désormais comme la priorité locale. Le centre-ville connaît une déperdition de sa population tandis que la vacance commerciale est importante. Les quartiers récents concentrent, pour leur part, une population davantage précarisée et les caractéristiques de l'habitat rendent nécessaire une rénovation d'ampleur.

Une réflexion et des premières actions engagées par la commune et son intercommunalité dès 2015

La commune et l'intercommunalité ont pris conscience de ces enjeux et mènent depuis 2015 des actions d'ampleur afin de revitaliser, d'une part, le centre-ville et, d'autre part, les deux quartiers prioritaires de la politique de la ville. Cette stratégie a pris forme notamment dans les documents fixant, pour les prochaines années, les règles de développement et d'urbanisme du territoire giennois. Par ailleurs, les deux structures sont intervenues conjointement, dans la limite de leurs compétences respectives.

Un ambitieux programme de réhabilitation du centre-ville à poursuivre

La réflexion engagée dès 2015 autour de la réhabilitation du centre-ville a été suivie par un programme de travaux mené par l'intercommunalité. En 2018, les deux structures giennoises ont intégré le programme national Action cœur de ville puis, en 2019, l'opération de revitalisation de territoire. À la suite d'un diagnostic complet de la situation, un plan d'actions de près de 90 M€, porté par des acteurs publics comme privés, a été adopté. Les projets retenus répondent aux problématiques observées pour le centre-ville.

Le mouvement engagé devra être poursuivi afin de concrétiser les grands projets qui ont pris du retard, en l'absence de financements dédiés, ce qui limite les marges de manœuvre des collectivités. Une actualisation du plan d'actions, par l'adoption d'un avenant, permettrait de tenir compte de nouveaux projets. La mobilisation de la commune et de son intercommunalité,

en complément du plan d'actions, apparaît satisfaisante. De nombreux outils ont ainsi été sollicités et cet engagement doit se poursuivre, notamment dans les aides à l'habitat.

Une opération ambitieuse de rénovation d'un quartier prioritaire de la ville mais des objectifs trop nombreux et peu suivis

Les quartiers prioritaires des Montoires et des Champs de la Ville ont fait l'objet d'un ambitieux contrat de ville en 2015. Toutefois, le contrat précédent n'a pas fait l'objet d'un bilan dont aurait pu bénéficier l'actuel contrat de ville. Par ailleurs, le nombre très important de signataires, 16, et d'objectifs, 199, et, surtout, la difficulté d'en suivre la mise en œuvre, en font un document peu opérationnel.

Le quartier des Montoires bénéficie, lui, d'un programme de travaux d'ampleur dans le cadre du Nouveau programme de rénovation urbaine. Les bailleurs sociaux portent la majeure partie des projets et bénéficient d'un soutien, mesuré, de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. Les entités locales accompagnent ce projet avec, pour l'intercommunalité, des travaux de voirie et pour la commune l'acquisition et la destruction d'un ancien centre commercial. Concernant cette dernière opération, la chambre observe une incomplétude des informations présentes dans les délibérations d'acquisition des différents lots.

Par ailleurs, la commune de Gien et la communauté de communes giennaises ont également renforcé leurs actions et leurs moyens dans ces deux quartiers. Cette mobilisation doit se poursuivre. Ainsi, la destination de l'espace dégagé aux Montoires par la destruction du centre commercial doit encore être définie. De même, alors que le contrat de ville doit arriver à son terme en 2022, les entités locales gagneraient à fixer des objectifs mesurables afin de déterminer l'efficacité de leurs actions dans le champ de la politique de la ville.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 (EPCI) : Mettre en place un observatoire intercommunal de l'habitat (page n° 32).

Recommandation n° 2 (Commune et EPCI) : Adopter un avenant à la convention Action cœur de ville pour actualiser le plan d'actions (page n° 37).

Recommandation n° 3 (Commune) : Veiller à la complétude des informations relatives aux conditions d'acquisition des biens immobiliers communiquées au conseil municipal et présentes dans les délibérations (page n° 60).

Recommandation n° 4 (Commune et EPCI) : Mesurer l'efficacité des actions réalisées dans les quartiers prioritaires en se dotant d'objectifs quantifiables (page n° 62).

INTRODUCTION

Le présent rapport commun rassemble les observations relatives à la politique de revitalisation urbaine à Gien relevées lors des contrôles menés par la chambre régionale des comptes auprès de la commune de Gien et de la communauté des communes giennoises, conformément à l'article R. 243-5-1 du code des juridictions financières.

Deux autres rapports de la chambre traitent spécifiquement de la gestion de la commune de Gien, d'une part, de celle de la communauté des communes giennoises, d'autre part.

La communauté des communes giennoises (CDCG) comprend onze communes et s'étend sur 357 km². Elle comporte, en 2017, 24 812 habitants, dont 55 % résident dans la commune-centre. Au 31 décembre 2020, les effectifs intercommunaux s'établissaient à 189 agents, en forte augmentation depuis 2014. Les charges de gestion de la section de fonctionnement se montent en 2020 à 14,8 M€, tandis que les dépenses d'équipement s'élèvent en moyenne à 2,8 M€ depuis 2016.

Carte n° 1 : Carte de la communauté des communes giennoises



Source : Communauté des communes giennoises

De nombreuses compétences ont été attribuées au groupement de communes, en particulier la politique de la ville et l'aménagement de l'espace, qui en font donc un acteur essentiel de la revitalisation urbaine.

Graphique n° 1 : Répartition des principales compétences exercées par la commune et l'intercommunalité

Police municipale	Culture	Assainissement	Déchets	GEMAPI	Action sociale
		Petite enfance	Sport	Culture	Mobilité
Affaires scolaires	Sport	Politique de la ville	Urbanisme	Tourisme	Logement et habitat
Citoyenneté	CCAS	Développement économique	Voirie	SDIS	Gens du voyage

Source : Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire (en orange, compétences communales, en bleu compétences intercommunales)

Malgré l'imbrication des compétences entre la commune et l'intercommunalité, cette situation n'a pas eu de conséquences négatives sur la mise en œuvre des différents dispositifs, notamment du fait que les deux entités sont fortement intégrées et que les principaux services ont été soit transférés à l'EPCI, soit intégrés dans des services communs. L'existence d'un même ordonnateur et d'une direction générale commune facilite également la cohérence des actions.

Il s'agit d'un facteur significatif au vu du partage de compétences encore incomplet existant à l'échelle du bloc communal. Ainsi par exemple, si le groupement est compétent pour la voirie, la commune conserve la gestion des places, des parkings ou de la détermination des sens de circulation. En matière de sécurité publique, la commune gère la police municipale tandis que l'établissement public est compétent pour la prévention de la délinquance.

La commune de Gien s'étend sur 67,8 km² le long de la Loire. Sa population légale s'élève en 2019 à 13 566 habitants. Les effectifs de la collectivité comptabilisaient, au 31 décembre 2020, 137 agents et diminuent depuis 2015 au profit du niveau intercommunal. Enfin, les charges de gestion s'élèvent en 2020 à 11,7 M€ tandis que les dépenses d'équipement s'élèvent en moyenne à 1,5 M€ entre 2015 et 2020.

Depuis 2020, le maire de Gien est M. Francis Cammal, également président de la CDCG. Il succède à M. Christian Bouleau, également maire et président.

1 UNE POLITIQUE DE REVITALISATION URBAINE COMPOSÉE DE DEUX OPÉRATIONS MAJEURES

La politique de revitalisation urbaine correspond à une intervention des pouvoirs publics en vue d'améliorer l'environnement urbain dans ses différentes composantes, notamment la qualité des logements, l'aménagement de l'espace public et la répartition des usages (commerce, habitat, industrie, etc.) D'autres politiques publiques peuvent y concourir de façon complémentaire. La revitalisation urbaine est une politique multi-acteurs et pluridimensionnelle.

Revitalisation, rénovation, réhabilitation, renouvellement, redynamisation...

Le thème de l'aménagement urbain mobilise un grand nombre de dénominations sans forcément bénéficier de définitions établies. Selon la littérature en la matière, deux termes apparaissent relativement définis : la rénovation implique une opération de destruction puis de reconstruction, alors que la réhabilitation, au contraire, cherche la préservation du bâti existant tout en le modernisant. Ici, la rénovation correspond à l'opération menée dans le quartier des Montoires, alors que la réhabilitation correspond à celle menée au centre-ville.

Afin de décrire de façon commune ces deux opérations, le terme de « revitalisation » a été privilégié car il est utilisé dans un dispositif national (opération de revitalisation du territoire, créée par la loi ÉLAN de 2018) qui prévoit d'être articulé ou substitué aux deux dispositifs mobilisés à Gien : le NPNRU (quartier des Montoires) et Action cœur de ville (centre-ville).

La ville de Gien connaît, notamment depuis 2015, une mobilisation forte des différents outils de revitalisation urbaine. En effet, le constat partagé de l'affaiblissement de l'attractivité du centre-ville et de la nécessaire rénovation des quartiers prioritaires a conduit au lancement d'un ambitieux programme d'actions local. Ce dernier s'appuie sur les dispositifs nationaux qui ont été élaborés pour favoriser la revitalisation urbaine des centres-villes, d'une part, et des quartiers prioritaires de la ville, d'autre part.

Ce programme local est mené conjointement par la commune de Gien et par la communauté des communes giennoises, du fait du partage de compétences entre elles. Il prend la forme de deux opérations principales : la rénovation des quartiers prioritaires à travers un contrat de ville et notamment celui des Montoires avec le Nouveau programme de rénovation urbaine, et la réhabilitation du centre-ville avec la convention Action cœur de ville et l'opération de revitalisation du territoire.

Le rapport examine la stratégie poursuivie par la commune et sa communauté de communes, le choix des projets retenus ainsi que de la mise en œuvre, toujours en cours, des deux opérations majeures pour Gien.

1.1 La ville de Gien connaît une perte d'attractivité et des enjeux urbanistiques forts

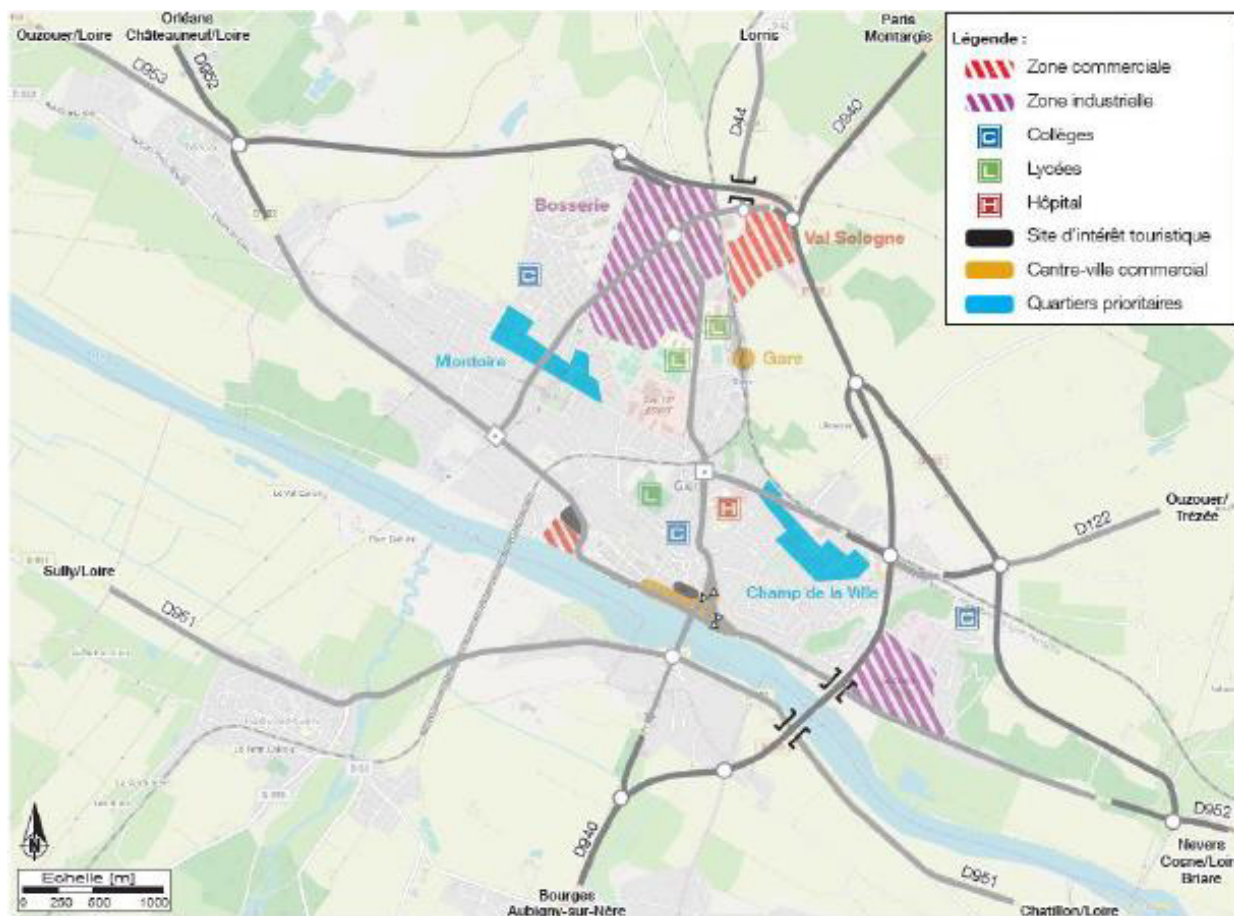
1.1.1 Un urbanisme héritier de l'histoire de la ville

Trois périodes de l'histoire récente de la ville contribuent à ses spécificités urbanistiques.

Tout d'abord, la « reconstruction » redessine le centre-ville de Gien. Celui-ci a souffert en 1940 de destructions très importantes dues à la guerre. Plus de 400 bâtiments sont détruits. Dès 1941, des plans sont esquissés pour une reconstruction exemplaire, qui débutera en 1946 sous la direction de l'architecte André Laborie. Ce dernier fait le choix de reconstruire la trame de la citée par des grands ensembles dont les façades « néo-régionalistes » s'inspirent harmonieusement du patrimoine historique local. Le centre-ville de Gien est ainsi l'héritier de cette période mais rencontre désormais des problématiques spécifiques liées à cette reconstruction : vieillissement du bâti et taille réduite des logements et des surfaces commerciales par rapport aux attentes contemporaines.

Durant les « trente glorieuses », la ville de Gien s'est considérablement étendue pour accompagner l'essor de sa population, qui double entre les années 1940 et 1980, et du bassin d'emploi. De nombreuses industries se sont installées à Gien tandis que deux centrales nucléaires ont été construites à proximité. Le quartier des Champs de la ville, à l'est, s'est développé à partir des années 1960 afin de permettre la destruction de l'habitat ancien insalubre et d'accompagner l'urbanisation de ce site où ont été bâtis l'hôpital et la gendarmerie. Le quartier des Montoires, au nord, a été érigé entre 1974 et 1984 afin de rapprocher les travailleurs des nombreuses usines qui s'étaient installées à Gien. Ces quartiers sont composés de grands ensembles, et concentrent une part importante des logements sociaux du territoire.

Enfin, à partir des années 1990, la ville connaît un processus de baisse de sa population tandis que certaines industries quittent le bassin d'emploi, entraînant une hausse du chômage. Les grands ensembles, situés à proximité des zones d'activité, sont particulièrement affectés par l'inactivité et la précarisation croissante de leurs habitants d'autant plus qu'ils concentrent désormais les populations migrantes nouvellement arrivées. Pour sa part, le centre-ville connaît une certaine désaffection avec une perte de population au profit des zones pavillonnaires et une concurrence commerciale accrue des grandes surfaces ouvertes à la périphérie de la ville. La vacance commerciale s'accroît à partir des années 2010. Enfin, tant le bâti de la reconstruction que celui des trente glorieuses se dégradent et rendent nécessaire une rénovation importante.

Carte n° 2 : Répartition des espaces à Gien

Source : Commune et groupement

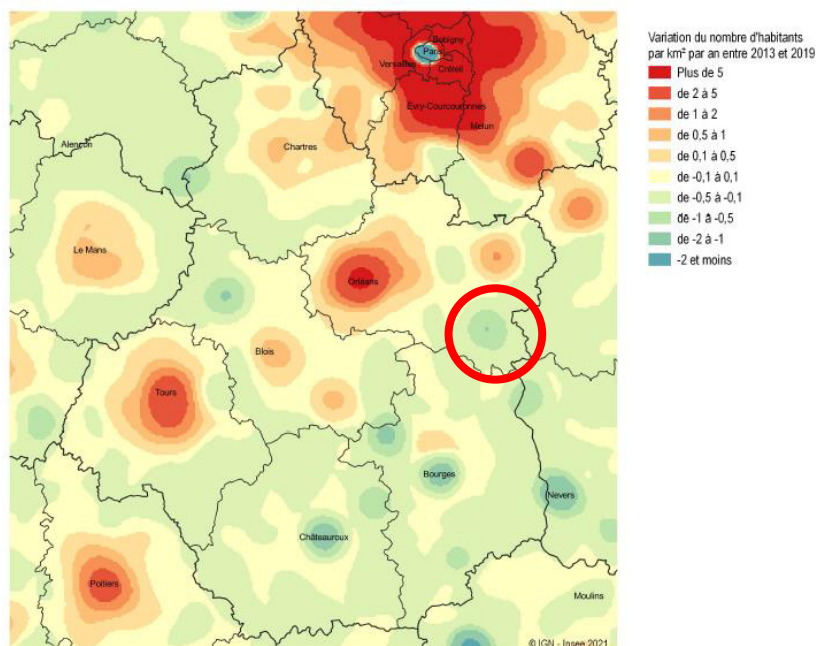
1.1.2 Des indicateurs révélant le besoin d'une politique de revitalisation

1.1.2.1 Une démographie qui diminue

Après avoir connu une période prospère et un fort dynamisme démographique entre les années 1960 et 1990 (+ 6 000 habitants), les deux dernières décennies ont, au contraire, été caractérisées par la montée croissante de difficultés pour la commune : baisse de la population, vieillissement démographique, perte d'attractivité économique.

La population légale de la commune s'élève en 2019 à 13 566 habitants, soit une baisse de 7 % par rapport à 2013. Depuis 2008, la commune a perdu 1 771 habitants, soit 11,5 % de sa population (contre une variation du taux annuel moyen de 0,4 % pour le département du Loiret durant cette période).

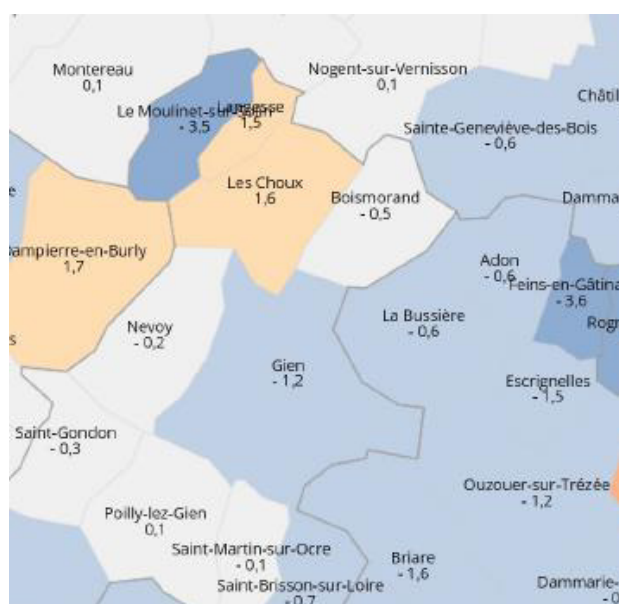
Carte n° 3 : Évolution démographique entre 2013 et 2019



Source : INSEE Flash Centre-Val de Loire n°48, décembre 2021

La baisse de la population est plus prononcée pour la commune centre (-1,2 % par an entre 2013 et 2019) que pour les communes immédiatement environnantes : la population des communes au nord-ouest étant stable ou légèrement en hausse, tandis que les communes situées au sud-est connaissent une baisse. La seule commune limitrophe de Gien à connaître une baisse de la population plus importante est Briare (-1,6 % par an).

Carte n° 4 : Évolution de la population entre 2013 et 2019



Source : Chambre régionale des comptes à partir données statistiques-locales de l'INSEE

Le territoire communal pâtit également d'une attractivité faible et d'un vieillissement démographique. La part des personnes de plus de 60 ans est passée de 24,4 % en 2007 à 28,2 % en 2017 (25,5 % pour le Loiret). La part de l'économie résidentielle est également importante. En 2017, 32,7 % de la population étaient retraités, 16,8 % ouvriers et 12,4 % employés. Le taux de chômage a fortement progressé depuis dix ans, passant de 12,8 % en 2007 à 19,1 % en 2017 (13,1 % dans le Loiret), sous l'effet notamment d'une certaine désindustrialisation.

1.1.2.2 Une problématique d'attractivité du centre-ville

Le cœur de ville de Gien connaît, depuis de nombreuses années, une problématique d'attractivité qui se mesure tant en termes démographique que commercial.

Si la baisse de la population du centre-ville est constatée par les acteurs, la commune ne dispose pour autant pas de statistiques précises. Ainsi, elle n'a pas connaissance du volume de logements vacants dans cette zone. Certaines parcelles sont dégradées et nécessiteraient une réhabilitation importante. À l'échelle de la commune, le taux de vacance atteint selon l'INSEE, en 2017, près de 15 %, contre 10 % en moyenne dans la région Centre-Val de Loire. En dynamique, la situation se dégrade puisque le taux de logements vacants est passé de 9,4 % en 2008 à 16,2 % en 2018.

Sur le plan commercial, le cœur de ville correspond à une zone chalandise de 43 000 habitants et compte 164 unités commerciales. Toutefois, la superficie des commerces est limitée par le bâti spécifique du centre-ville, notamment la faible emprise au sol des bâtiments. Cela peut expliquer, en partie, l'absence d'enseignes de moyennes-surfaces nationales dans ce quartier. Le cœur de ville est entouré de grandes et très grandes surfaces qui concurrencent le commerce de centre-ville. Enfin, de façon plus générale, le commerce en ligne concurrence de plus en plus le commerce physique, rendant nécessaire de renforcer l'attractivité et l'animation de ce quartier.

Or, selon une étude réalisée en 2019 par la Banque des territoires pour la commune et l'EPCI, moins de la moitié des giennois indiquent fréquenter les commerces de centre-ville et 80 % ne fréquentent jamais ou rarement le marché (place Leclerc). Toutefois, les animations qui y ont lieu, notamment durant la période estivale, favorisent une fréquentation plus soutenue.

Le taux de vacance commerciale dans le cœur de ville, en 2019, atteint 15 %. Ces locaux vides illustrent la perte d'attractivité du centre-ville. Il est admis¹ qu'un taux de vacance commerciale dépassant 10 % témoigne d'une vacance très élevée et d'un périmètre de commerce en déclin. Le déclin du commerce s'est accentué dans les villes centres de moins de 20 000 habitants, le taux de vacances de vacance passant de 6 % en 2001 à presque 11 % en 2015².

1.1.2.3 Des quartiers périphériques qui cumulent certaines problématiques

Enfin, la ville est confrontée à la concentration de problèmes sociaux dans les quartiers des Montoires et des Champs de la ville, où le taux de pauvreté dépasse 50 % des habitants et le taux d'emploi reste inférieur à 30 % (voir partie 3).

Les « quartiers prioritaires de la politique de la ville » (QPV) concentrent de grands ensembles de logements sociaux vieillissant. Ainsi, les QPV giennois comportaient en 2018

¹ Rapport du Sénat, La revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs, 2017.

² Idem.

59 % des logements sociaux de la communauté de communes et 68 % de ceux situés à Gien. Leurs commerces de proximité disparaissent, rendant nécessaire des déplacements plus longs pour les achats du quotidien alors que les transports collectifs sont peu développés dans le territoire.

Un des axes d'action poursuivi a été la réduction du nombre de logements sociaux sur le territoire. En effet, selon l'INSEE, la part de logement social à Gien est passée de 28 % en 2008 (1 868 logements) à 20 % en 2018 (1 248). La politique de rénovation urbaine passe ainsi par la destruction nette de certains logements, mesure permise également par le taux de vacance dans les logements sociaux dans le giennois, qui atteindrait en 2013, selon le bailleur LogemLoiret, 6,5 %.

1.2 Les grands axes de la politique de revitalisation urbaine inscrits dans des documents stratégiques

La définition de la politique de revitalisation urbaine dépend de documents stratégiques locaux organisant les fonctions attribuées aux territoires et à ses espaces.

1.2.1 Une stratégie développée à l'échelle du territoire giennois

Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) a été élaboré par le syndicat mixte du Pays Giennois. Ce territoire est plus important que celui de la seule CDCG, puisqu'il s'étend également à l'actuelle communauté de communes Berry-Loire-Puisaye. Les différentes étapes d'élaboration du document ont eu lieu entre 2010 et 2015. Il est opposable depuis 2016.

Le SCOT fait le constat d'une dynamique démographique défavorable aux villes-centre. L'habitat de la ville de Gien, qui concentre également les logements sociaux, ne permet plus d'attirer des habitants, qui préfèrent désormais s'installer en périphérie où l'accès au foncier est plus aisé. Le SCOT relève également les forces de la ville de Gien, notamment la concentration en emplois (58 % des emplois du Pays), en zone d'activités et en équipements.

Le SCOT se décline ensuite dans un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et un document d'orientations et d'objectifs (DOO) qui fixe les choix opérationnels du territoire. Ainsi, en matière commerciale, le DOO vise à renforcer la place du commerce en centre-ville, à prohiber la construction de commerces de moins de 300 m² hors des centres-villes et à réserver l'implantation en zone d'activité des commerces incompatibles avec les centralités. Concernant l'habitat, le DOO préconise la densification du tissu urbain, une réduction de 20 % du nombre de logements vacants et la mise en œuvre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH).

Le SCOT identifie bien trois enjeux particuliers pour la politique de revitalisation urbaine : la nécessaire redynamisation du centre-ville, en termes d'habitat comme de commerce, la limitation de l'expansion foncière (habitat et activités) qui s'est réalisée au détriment des centres-villes, et enfin la concentration de logements sociaux sur le territoire de la commune de Gien.

1.2.2 Les documents d'urbanisme à l'échelle intercommunale

En cohérence avec le SCOT et ses différents documents, la CDCG a adopté un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), dont la dernière version date de 2019. Le plan local d'urbanisme traduit un projet global d'aménagement et d'urbanisme et fixe les règles d'aménagement et d'utilisation des sols.

Le PLUi s'inscrit dans les orientations du SCOT, mais prend également en compte de manière importante les différents outils et leviers existants. Ainsi, concernant la politique de l'habitat, le PLUi préconise la rénovation de logements anciens ou vacants plutôt que toute construction neuve. Toutefois, il n'en tire pas toutes les conclusions puisque deux zones périphériques, pour la commune de Gien, sont ouvertes à l'urbanisation, soit plus de 17 ha (Bel Air et les Cloatons).

La réhabilitation des logements sociaux est également recherchée, à travers les programmes de la politique de la ville mais aussi dans la répartition géographique de ces logements. De même, la redynamisation du centre-ville est privilégiée avec le programme Action cœur de ville et l'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH).

Concernant la politique commerciale, le PLUi interdit l'ouverture de commerces d'une superficie de moins de 300 m² hors des centralités définies comme les cœurs historiques des villes. Les grandes surfaces ne peuvent être ouvertes hors des zones d'activités, qui, à Gien, ont très peu de disponibilités.

Les solutions recherchées par la CDCG dans son PLUi sont en adéquation avec les enjeux identifiés pour la revitalisation urbaine. L'accent est ainsi mis sur la réduction de la consommation foncière au profit de la rénovation des logements anciens du centre-ville ou des logements sociaux dégradés. Le soutien au commerce de centre-ville est également à relever ainsi que la limitation de l'ouverture de grandes surfaces en périphérie. Enfin, la mobilisation des programmes nationaux existants, comme le « Nouveau programme national de rénovation urbaine » ou « Action cœur de ville », est pertinente eu égard aux objectifs recherchés.

1.2.3 Deux chantiers majeurs s'inscrivant dans des dispositifs nationaux

La mise en œuvre d'une politique volontariste de revitalisation urbaine apparaît à partir de 2015. En effet, à cette date, la commune et son EPCI lancent, d'une part, une opération de travaux pour améliorer les espaces publics du centre-ville, dit travaux « Cœur de ville », et d'autre part, sont signataires d'un contrat de ville pour le quartier prioritaire de la ville des Montoires qui permet de lancer une politique ambitieuse de rénovation du quartier.

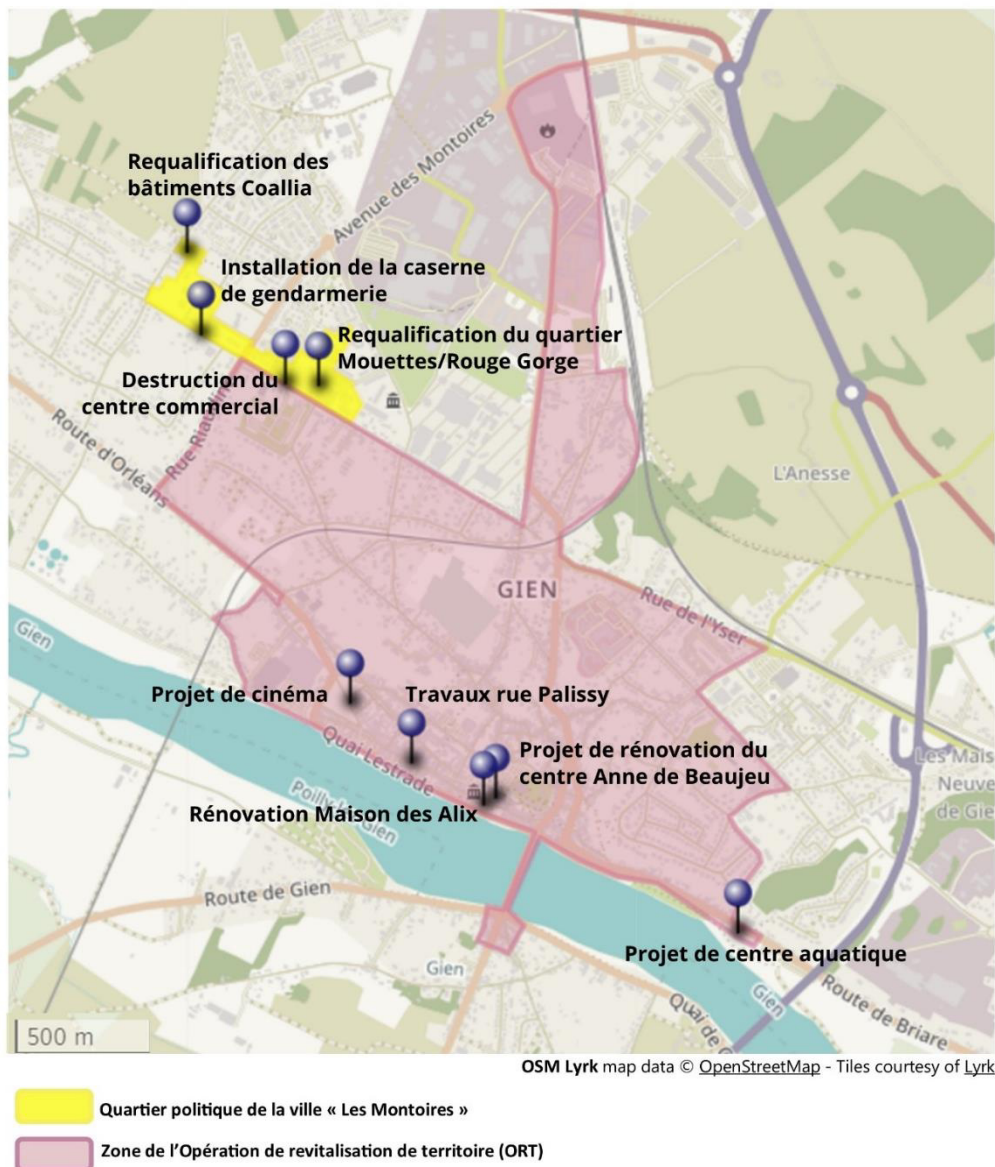
Ils ont tiré profit du fait que ces problématiques locales rejoignent les enjeux nationaux pour s'inscrire dans le cadre de dispositifs nationaux, soutenus par l'État. Ce choix permet aux entités locales de bénéficier éventuellement de ressources supplémentaires mais également d'inclure dans leur démarche différents acteurs pouvant intervenir dans ce domaine.

Ainsi, si le contrat de ville concernant les deux quartiers prioritaires est dès le départ conçu en concertation avec les acteurs nationaux, il permet par la suite de bénéficier du soutien financier de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) grâce au dispositif du Nouveau Programme national de rénovation urbaine (NPNRU) à partir de l'année 2019 dans lequel sont prévus des travaux à hauteur de 24,7 M€ dans le quartier des Montoires.

A l'inverse, la réhabilitation du centre-ville a d'abord été élaborée comme un projet uniquement local, représentant des travaux à hauteur de 4,1 M€, avant de s'intégrer, à partir de 2018, dans le dispositif national « Action cœur de ville », porté notamment par la Caisse des dépôts et consignations, puis dans le dispositif « Opération de revitalisation du territoire » lancé en 2019, qui permettent tous deux de bénéficier de davantage de leviers d'action et de cofinancements. Des actions sont prévues dans ce cadre à hauteur de plus de 80 M€.

Au total, les opérations de revitalisation concernent un périmètre de 2,8 km², soit 4 % du territoire de la commune de Gien. Toutefois, rapporté à la population, ce périmètre concentre la majorité des habitants.

Carte n° 5 : Périmètre de la réhabilitation du centre-ville et de la rénovation urbaine et principales actions



Source : Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire

Au-delà de ces dispositifs nationaux, la commune et le groupement peuvent également mobiliser leurs compétences de droit commun. De nombreuses actions peuvent ainsi être mises en œuvre sans entrer nécessairement dans un dispositif partenarial contractuel.

1.3 Une politique mobilisant de multiples acteurs

La politique de revitalisation urbaine est une politique publique fortement multi-partenaire. En effet, de nombreux acteurs locaux comme nationaux sont compétents pour intervenir dans ce domaine. Un projet d'aménagement ambitieux implique donc nécessairement une forte concertation entre ces différents acteurs. Le conventionnement est alors l'outil privilégié pour formaliser les engagements de chacun.

1.3.1 La place prépondérante de l'échelon intercommunal

La CDCG dispose de compétences élargies dans la mise en œuvre d'une politique de revitalisation urbaine. Elle exerce notamment les compétences suivantes :

- politique de la ville et prévention de la délinquance : élaboration du diagnostic de territoire, définition des orientations du contrat de ville, animation et coordination des dispositifs de développement urbain et des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;
- développement économique : notamment le soutien aux activités commerciales ;
- aménagement de l'espace : plan local d'urbanisme, organisation de la mobilité et des déplacements urbains, programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement ;
- voirie : création, aménagement, entretien de la voirie ;
- logement et habitat : politique du logement social, opération programmée d'amélioration de l'habitat, amélioration du parc immobilier bâti ;
- mobilité depuis 2021.

Le groupement est ainsi compétent dans le champ du contrat de ville comme dans celui du réaménagement du centre-ville.

1.3.2 Une action de la commune qui reste importante

La commune est compétente dans de nombreux domaines qui n'ont pas été transférés au niveau intercommunal comme les autorisations d'occupation du domaine public, l'animation culturelle ou commerciale ou la gestion de la police municipale. Elle intervient également en soutien ou en cofinancement des actions de l'intercommunalité. Enfin, elle est propriétaire, ou acquéreur, des biens et équipements qui n'ont pas un intérêt communautaire. Ainsi, certaines opérations importantes pour l'attractivité du centre-ville (rénovation de la maison des Alix) ou du quartier des Montoires (acquisition et destruction du centre commercial) sont portées directement par la commune.

Elle est évidemment particulièrement intéressée par cette politique dans la mesure où les différents quartiers concernés sont situés sur son territoire.

1.3.3 Des acteurs nationaux et locaux fortement impliqués

L'État, représenté au niveau local par la préfecture du Loiret et les différentes directions déconcentrées, est un acteur prépondérant des différentes opérations d'aménagement. En effet, de nombreux programmes ont été initiés et financés en partie au niveau national, comme le programme Action cœur de ville. La préfecture et les différentes directions déconcentrées animent et relaient, à l'échelon local, les politiques nationales comme la sécurité publique, la culture ou le soutien aux entreprises.

Certains opérateurs nationaux participent également aux opérations d'aménagements urbains. C'est le cas de certaines agences de l'État : ainsi, le pilotage national est le fait de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT), précédemment le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Interviennent également l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (ANAH) pour la rénovation de l'habitat des particuliers et l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) pour la rénovation des quartiers prioritaires de la ville. D'autres structures nationales, comme la Caisse des dépôts et consignations, sont impliquées dans ces politiques, et notamment dans le financement du développement territorial et du logement social.

La région Centre-Val de Loire et le département du Loiret interviennent également en fonction de leurs compétences propres. La région se distingue car elle est signataire avec l'État d'un document pluriannuel visant les projets structurants sur son territoire : le contrat de Plan État-Région (CPER).

L'évolution du contenu du CPER, quant à la revitalisation urbaine, est révélateur de l'émergence de ce thème dans les politiques publiques. Ainsi, alors que le CPER pour la période 2015 à 2020 prévoyait un objectif spécifique au « renouvellement urbain » afin d'accompagner le NPNRU (avec un engagement financier de 28 M€ pour l'État et 28 M€ pour la région), le sujet de la réhabilitation des cœurs de ville n'était évoqué qu'indirectement. A l'inverse, le CPER pour la période 2021 à 2027 prévoit un objectif « Accélérer la revitalisation et renforcer la centralité des villes moyennes et petites » qui vise à conforter le dispositif « Action cœur de ville » avec des engagements financiers de près de 30 M€ pour l'État comme pour la région. Enfin, un objectif « Favoriser la cohésion territoriale et sociale au travers du renouvellement urbain et de la politique de la ville » vise toujours les quartiers où intervient l'ANRU, avec des engagements financiers de l'État de 74,7 M€ et de la région de 28,5 M€.

Par ailleurs, la commune de Gien et la CDCG ont également réussi à faire inscrire ces enjeux dans les documents encadrant le financement de leurs projets par la région Centre-Val de Loire. Ainsi, dans le contrat régional de solidarité territoriale (CRST) qui lie la région au Pays Giennois pour la période 2014-2020, dans sa version de juillet 2018, figure une subvention régionale de près d'un million d'euros au titre d'un « projet d'aménagement Pôle de centralité de Gien », qui correspond à la poursuite des travaux « Cœur de ville ». Dans ce document figure également la participation de la région au projet NPNRU, ainsi qu'à la réhabilitation de logements dans le cadre du contrat de ville. Dans le cadre des négociations en vue du renouvellement des CRST pour la période 2021-2027, la ville souhaite poursuivre cette démarche en proposant d'inscrire au prochain CRST les opérations de réhabilitation du centre

Anne de Beaujeu, mais aussi la création d'un parcours patrimonial ou l'acquisition et la rénovation du bâtiment de la Poste, en centre-ville.

1.3.4 Les autres intervenants

Enfin, de nombreux autres acteurs participent à la mise en œuvre de la politique d'aménagement urbain. C'est par exemple le cas des organismes du logement social (Action logement au niveau national, LogemLoiret au niveau local), des organismes consulaires (CCI ou CMA) ou des organismes de sécurité sociale comme la CAF. Le secteur associatif local est également mobilisé par les acteurs institutionnels.

Ainsi, face à une multitude d'acteurs, la commune et l'EPCI ont su mobiliser les différents dispositifs existants pour inscrire leurs propres objectifs au sein de cette politique publique nationale. Par ailleurs, en s'étant emparés relativement tôt de la problématique, ils ont pu participer rapidement aux opérations nationales et mobiliser les acteurs du territoire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La ville de Gien présente des enjeux importants en matière de revitalisation urbaine. Alors que son centre-ville connaît une diminution de sa population et une vacance commerciale importante, elle accueille sur son territoire deux quartiers prioritaires de la politique de la ville où se concentrent de nombreuses problématiques sociales et urbanistiques.

Pour autant, tant la commune que l'intercommunalité ont pris conscience de la nécessité de déployer une action publique volontariste, tout d'abord dans leurs documents stratégiques fixant les objectifs en matière de développement et d'urbanisme, puis en s'engageant dans les programmes d'actions locaux mais aussi nationaux. En effet, la politique de revitalisation urbaine, multi-partenariale, rend nécessaire une bonne coordination des différentes interventions.

2 UNE RÉHABILITATION DU CENTRE-VILLE ENGAGÉE PRÉCOCEMENT

Deux programmes de réhabilitation du centre-ville se sont succédé. Un premier programme d'initiative locale, dès 2015, puis un second dans le cadre d'une opération nationale (Action cœur de ville) lancée à partir de 2018.

Ils visent à redynamiser le centre-ville, en maintenant ou attirant notamment les commerces et les habitants. Il s'agit d'une opération de réhabilitation, c'est-à-dire d'une restructuration qui respecte le caractère architectural du bâti et du quartier en privilégiant la rénovation.

Graphique n° 2 : Frise chronologique des principaux dispositifs de réhabilitation du centre-ville



Source : Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire

L'enjeu est important au vu des caractéristiques de la ville. Si la commune comme la CDCG disposent de la volonté de donner une dynamique nouvelle au centre-ville, cet objectif ne pourra être atteint qu'à la condition de déterminer finement les besoins existants et de mobiliser les leviers permettant d'y répondre.

2.1 Un diagnostic et un plan d'actions local dès 2015

Dès 2015, la commune de Gien a tenté d'objectiver la situation du centre-ville en faisant réaliser par un prestataire externe une étude urbaine. Le diagnostic finalisé en septembre 2015 permet d'obtenir un état des lieux urbanistique, commercial et des mobilités duquel il ressort plusieurs éléments :

- le commerce de proximité a du mal à se maintenir en centre-ville, en raison de la concurrence de la zone commerciale implantée en périphérie nord de la ville mais aussi de la présence d'un hypermarché à quelques centaines de mètres du cœur historique ;
- les commerces s'organisent selon un plan en « L », depuis la place de la Victoire, puis le long de la Loire, avant de contourner le château au niveau de l'arrivée du pont de Loire, zone où les commerces sont les plus nombreux ;
- les commerces du bord de Loire (restaurants, bars) manquent d'espace pour installer des terrasses ;
- le mobilier urbain est peu lisible et peu esthétique et doit être harmonisé ;
- les principales places du cœur de ville laissent une emprise trop importante à la voirie et aux voitures, et sont peu végétalisées ;
- les artères reliant les principales places sont peu amènes et leur sens de circulation peut être amélioré.

Si l'on peut regretter l'absence de développement sur l'habitat et la problématique démographique du cœur de ville, le diagnostic est assez complet sur les sujets commerciaux et urbanistiques. Il identifie également les actions principales qui permettront d'améliorer l'attractivité du quartier. La commune a ainsi fait l'effort d'identifier les problèmes initiaux et d'étayer le plan d'action « Travaux Cœur de ville » qui est lancé par la suite.

Par ailleurs, il faut noter que le conseil municipal avait également sollicité le conseil économique, social et environnemental local (CESEL) en 2016 et 2017 afin d'élaborer une étude sur les entrées de ville et la maîtrise de l'affichage.

2.1.1 Un premier programme de réhabilitation élaboré par la commune mais réalisé par l'intercommunalité

Le plan de travaux « Cœur de ville » a été précédé par des mesures pour renforcer l'attractivité commerciale du centre-ville : ainsi, une opération de rénovation des façades à compter de 2012, complétée par une opération « vitrine » afin de soutenir l'embellissement des vitrines des commerçants (voir partie 2.3).

Dans la perspective d'entreprendre des opérations plus importantes, le diagnostic commandé par la commune comporte des propositions afin de réduire la place de la voiture dans les principaux lieux de l'hyper centre-ville, et d'augmenter l'espace réservé aux piétons et aux commerces. Le remaniement des espaces publics est également projeté (réaménagements urbains, mobiliers, meilleure visibilité sur les bâtiments remarquables, réorganisation des sens de circulation, etc.). Un ambitieux plan, organisé en six phases successives de travaux est enfin proposé, pour un montant estimé à 9,7 M€.

Dans la mesure où l'intercommunalité s'est vu transférer à partir de 2015 la compétence voirie, c'est elle qui engage, dès 2016, un plan de travaux « cœur de ville ». Ce dernier engage une réhabilitation de 25 000 m² d'espaces publics : quais de Loire rive droite, cinq places et un carrefour. À cette occasion, les espaces publics ont été requalifiés, ainsi que la voirie et le mobilier urbain. La place de la voiture a été réduite pour consacrer davantage d'espace aux piétons, aux commerces et aux lieux d'animation. Les travaux réalisés sont conformes aux préconisations du diagnostic initial. Au total, ce premier programme de travaux a représenté un

investissement de près de 4,1 M€ HT, cofinancé à près de 50 % par la région, le département et l'État. Cette action volontariste a été saluée par l'attribution au maire de Gien d'une « Marianne d'or » en 2017 sur le thème « reconquérir le centre-ville ».

2.1.2 Une action qui rejoint la montée en puissance des dispositifs nationaux

Le thème de la réhabilitation du centre-ville a vu émerger rapidement de nombreux dispositifs nationaux fonctionnant sur le mode de l'appel à projets. Le dispositif principal en la matière est « Action cœur de ville ».

Le plan national Action cœur de ville, lancé en décembre 2017 et piloté par l'ANCT, répond à une double ambition : améliorer les conditions de vie des habitants des villes moyennes et conforter le rôle moteur de ces villes dans le développement du territoire national. Cinq milliards sont mobilisés entre 2018 et 2022, principalement par la Banque des territoires (Caisse des dépôts et consignations), Action logement et l'ANAH. En 2018, 222 villes ont été sélectionnées, dont Gien ainsi que 12 autres villes de la région Centre-Val de Loire.

En 2021, le programme a été prolongé jusqu'en 2026.

Au sein du dispositif Action cœur de ville, des sous-dispositifs ont également été développés, comme le dispositif « Réinventons nos Cœurs de ville » qui a concerné la moitié des villes d'Action cœur de ville, mais dont Gien ne bénéficiera que de façon limitée par un soutien à « des ateliers de co-construction »³.

La multiplication des appels à projets dans ce domaine impose une réactivité et une ingénierie lourde pour les collectivités, qui peuvent peiner à suivre tous les dossiers de candidature. Il en est ainsi du dispositif « Villes patrimoniales » du ministère de la transition écologique dont la CDCG faisait partie, mais dont elle n'a gardé aucun souvenir. Ce dispositif, lancé à l'initiative des services de l'État, a pourtant permis de financer des ateliers de territoire et une étude utilisée pour le diagnostic Action cœur de ville. Cette étude a prolongé les perspectives ébauchées par celle réalisée en 2015.

Encore récemment, la commune a souhaité intégrer le « plan 1000 écoles cœur de ville », lancé courant 2021 par la Caisse des Dépôts et consignations, lequel vise la rénovation énergétique du patrimoine scolaire dans un périmètre géographique plus large que celui d'Action cœur de ville. Ce plan, qui pour le moment n'a pas été relié à la convention Action cœur de ville, aura un effet financier significatif.

³ Accompagnement méthodologique destiné à faire émerger ou à étayer des projets.

2.2 Une nouvelle ambition avec le programme national « Action cœur de ville »

2.2.1 Le programme « Action cœur de ville » à l'origine d'un plan d'actions ambitieux

La convention cadre pluriannuelle a été signée le 11 juillet 2018 par les neuf acteurs représentant les collectivités et établissements locaux (commune, EPCI, département et région), la préfecture, la Caisse des dépôts, LogemLoiret et la CCI du Loiret. Le conseil municipal l'avait adoptée le 27 juin 2018 et le conseil communautaire le 29 juin.

La réalisation de nombreuses études depuis 2013 (12) ou en cours (3) ont permis de rapidement élaborer un plan d'action détaillé dès la conclusion de la convention cadre.

2.2.1.1 Une convention-cadre qui cible vingt-et-une actions

Elle prévoit deux phases, une phase de diagnostic, d'étude et d'approfondissement du projet de redynamisation du centre-ville, puis une phase de déploiement d'une durée maximale de cinq ans formalisée par un avenant à la convention.

La convention s'avère cohérente avec les études déjà réalisées sur ce territoire en soulignant le rôle central de la ville de Gien dans son bassin de vie, grâce au maintien des commerces de proximité, à la valorisation du cadre de vie ou au soutien aux fonctions de centralité. Elle précise les résultats attendus à partir de 2024 et l'implication de chaque partie.

La convention prévoit un plan d'action 2018-2023 avec vingt-et-une actions priorisées en cinq axes stratégiques, ainsi qu'un calendrier de mise en œuvre prévisionnelle. Le contenu de certaines actions est précisé, ainsi que l'identification du maître d'ouvrage, du calendrier prévisionnel, du coût estimé, des cofinanceurs ainsi que des indicateurs d'avancement et de résultat. Toutefois, sept des vingt-et-une actions évoquées étaient en réalité déjà lancées par la ville ou la CDCG et pouvaient donc être intégrées dans la convention dès septembre 2018 (éclairage public, restauration de la Maison des Alix, etc.).

La convention précise avec clarté les buts donnés à cette opération et les responsabilités de chacun.

2.2.1.2 Un avenant de projet qui intègre un diagnostic complet

L'avenant de projet comporte le résultat des différentes études réalisées durant ou avant la phase initiale (études sur la stratégie de dynamisation ; sur la stratégie numérique ; sur les mobilités). Elles permettent un diagnostic assez complet et préconisent également des plans d'actions. En cela, elles sont une aide précieuse pour élaborer une politique efficace ciblant les problématiques identifiées.

L'avenant a été adopté par le conseil municipal le 04 novembre 2020 puis par le conseil communautaire le 6 novembre, et a été signé par les différentes parties le 4 mai 2021. Le retard par rapport au calendrier initial précisé dans la convention-cadre est imputable à la crise sanitaire et aux échéances électorales. L'avenant intègre la création d'une opération de revitalisation du territoire (ORT) qui prend la suite du programme Action cœur de ville (voir partie 2.2.2.).

De façon étonnante, l'avenant est signé par deux acteurs qui ne figuraient pas parmi les signataires de la convention initiale (la chambre des métiers et de l'artisanat du Loiret et le comité régional d'Action logement).

Par rapport à la convention, l'avenant apporte des précisions sur chaque axe stratégique, en présentant une matrice « menaces, opportunités, forces et faiblesses » (MOFF). Les réponses envisagées aux enjeux sont détaillées. Par exemple, concernant la réhabilitation et de la restructuration de l'offre d'habitat en centre-ville, l'avenant évoque les réponses suivantes : favoriser la mixité sociale en centre-ville, renouveler l'espace urbain pour redonner envie d'habiter en centre-ville, valoriser les opérations de rénovation urbaine, densifier en veillant à la bonne intégration du bâti nouveau dans le tissu urbain. Des fiches actions ont été ajoutées pour les actions les moins avancées, mais parfois sans estimation de coût.

Le nombre d'actions a été réduit à dix-neuf. Sont supprimés le projet d'amélioration de la liaison entre les deux rives (l'aménagement du pont, monument historique, apparaissait trop complexe) et la création d'un parc arboré en centre-ville. Deux actions ont été fusionnées avec d'autres actions. Enfin, un nouveau projet est apparu avec la destruction du centre commercial des Montoires. Certaines actions ont été subdivisées en plusieurs sous-actions, ce qui accroît *in fine*, le nombre de projets envisagés. Ainsi, trente fiches actions figurent dans cet avenant.

Le calendrier prévisionnel de mise en œuvre des actions a également été actualisé. Pour la plupart des projets, des retards d'à peu près deux ans par rapport au calendrier initial sont constatés, ce qui est cependant cohérent avec ce qui est observé au niveau national⁴.

2.2.1.3 Des actions prévues en cohérence avec les enjeux du centre-ville

Les projets prévus dans l'opération Action cœur de ville visent à répondre à cinq enjeux : le défi de la réhabilitation de l'habitat en centre-ville ; la redynamisation du commerce ; l'amélioration des mobilités ; la mise en valeur patrimoniale et urbanistique et enfin la création d'équipements et de services publics.

La commune et l'EPCI ont cherché à croiser l'opération Action cœur de ville avec l'autre chantier urbanistique principal, le contrat de ville lequel est dédié aux quartiers prioritaires. Ainsi, la destruction de l'ancien supermarché des Montoires s'inscrit dans le cadre du contrat de ville tandis que la transformation du quartier Mouettes et Rouge Gorge, la rénovation de la rue Jules César et le déplacement de la gendarmerie sont prévus au programme du NPNRU.

⁴ Selon le bilan à mi-parcours d'Action cœur de ville, au 1^{er} janvier 2021, 2,10 Md€ avaient été engagés, sur un total de 5 Md€.

Tableau n° 1 : Liste des actions prévues et calendrier prévisionnel de réalisation

Axe	Action Convention cadre	Calendrier prévisionnel convention	Action Avenant	Calendrier prévisionnel avenant
1 De la réhabilitation à la restructuration : vers une offre attractive de l'habitat en centre-ville	Accompagner la ville dans l'amélioration de la résidentialisation en centre-ville : état des lieux, enjeux, outils et proposition d'actions	2018-2019	<i>Étude pré opérationnelle OPAH</i>	2021
			<i>Recrutement chargé de mission immobilier résidentiel et commercial</i>	2020-2021
	Étude pour la création d'une trouée verte rue Bernard Palissy	2018-2023	Acquisitions et études rue Palissy	2019-2020
	Transformation du quartier des Mouettes/Rouge gorge	2019-2020	Idem	2020-2023
	Création parking souterrain, résidence intergénérationnelle et commerces de proximité en face de l'hôpital	2023	Idem	Idem
2 Favoriser un développement économique et commercial équilibré	Accompagner et développer la redynamisation du commerce en hyper-centre: état des lieux, outils, propositions d'actions	2018-2019	<i>Création poste redynamisation centre-ville</i>	2018-2019
			<i>Boutique éphémères et boutiques test</i>	2020-2021
			<i>Vitrophanie</i>	2021
			<i>Adhésion Vitrines de France</i>	2021
	Création d'un cinéma multiplexe en centre-ville	2020	Idem	2021-2023
Création d'un poste de manager de centre-ville	2018-2023			
3 Développer l'accessibilité, les mobilités et les connexions	Développement des liaisons douces et jonction avec le maillage existant	2019-2021		
	Création d'un parcours patrimonial et culturel, structuration, organisation de la signalétique et de la communication	2018-2019	Idem	2021-2023
	Rénovation et transformation de la rue Jules César	2022	Idem	2023
	Extension du parking Gonat	2022	Idem	2019
	Réfection de l'éclairage public	2018-2019	Idem	Idem
	État des lieux sur la mobilité dans le Giennois, étude	2019	<i>Proposer une aide financière à l'achat de vélos</i>	2020
<i>Développement des liaisons douces et jonction avec le maillage existant</i>			2020-2023	



			<i>Apaiser la rue Palissy</i>	2020-2021
			<i>Développer l'information et la communication</i>	2021
			<i>Jalonner l'accès aux parkings et au centre-ville</i>	2021
	Engager les préconisations de l'étude numérique "4 ambitions, 18 actions"	2019	<i>Création d'un espace de coworking</i>	2023
			<i>Lancement d'une application mobile, portail du citoyen</i>	2020
	Amélioration de la liaison rive gauche/rive droite avec notamment un aménagement du pont favorisant la circulation douce	2022		
4 Mettre en valeur les formes urbaines et l'espace public	Restauration de la maison des Alix	2018-2019	Idem	2019-2021
	Restauration de la chapelle Saint Lazare	2019	Acquisition et valorisation de la chapelle Saint Lazare	2022
	Aménagement des espaces publics autour du cinéma	2021	Idem	2023
	Création d'un parc arboré	2019		
			Destruction de l'ancien Intermarché	2019-2021
5 Fournir l'accès aux équipements et services publics	Réhabilitation du centre Anne de Beaujeu	2018-2020	Idem	2019-2023
	Déplacement de la gendarmerie sur le quartier des Montoires	2023	Idem	Idem
	Création d'un centre aquatique	2021-2023	Idem	Idem

Source : Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire à partir données collectivité et EPCI

Au total, vingt-six fiches actions sur trente font figurer une estimation de coût et dix-sept une répartition de ces coûts entre les financeurs.

Les actions, dans leur ensemble, répondent aux différentes problématiques identifiées, notamment au niveau de l'attractivité commerciale du cœur de ville.

La chambre relève cependant deux éléments :

- l'inscription de trois actions déjà prévues dans le programme NPNRU. En effet, cette inscription n'apporte pas aux collectivités de financements supplémentaires. La présence de ces actions, à l'exception de celle relative à la rue Jules César, pourrait également être critiquée car elles se situent hors du périmètre retenu dans l'ORT. La commune a indiqué qu'il s'agissait d'un choix de la précédente municipalité qui n'avait pas été remis en cause dans l'avenant en raison « de la complémentarité des dispositifs ».
- l'inscription de projets dont le calendrier de mise en œuvre semble peu compatible avec le calendrier initial du programme Action cœur de ville. Il en est ainsi du complexe aquatique ou encore de la réhabilitation du centre Anne de Beaujeu, annoncée depuis de nombreuses

années mais dont la réflexion est peu avancée et pour laquelle il n'était pas envisageable d'obtenir un engagement financier complet d'ici 2022. Plusieurs des bâtiments concernés sont pour le moment inoccupés en tout ou partie, ce qui induit des coûts d'entretien à la charge de la collectivité ou de l'établissement propriétaire d'autant plus importants que la réalisation des projets prend du retard.

2.2.2 Une opération de revitalisation du territoire sur un périmètre très élargi

L'opération de revitalisation du territoire (ORT) a été créée par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan). Elle vise la requalification urbaine d'une zone géographique. Elle est portée conjointement par l'intercommunalité et la ville centre. Créée postérieurement au programme Action cœur de ville, elle prévoit la transformation des conventions ACV en convention ORT.

À Gien, les cocontractants de l'avenant ont fait le choix de retenir un périmètre d'ORT particulièrement large (voir carte n° 5) afin d'intégrer, outre le centre-ville, le projet de centre aquatique, le quartier de la gare et les entrées de ville Nord et Sud.

L'ORT se présente comme une large palette d'outils, au-delà de seul contenu de la convention ACV. La convention d'ORT confère des nouveaux droits juridiques et fiscaux, notamment pour :

- renforcer l'attractivité commerciale en centre-ville grâce à la mise en place d'une dispense d'autorisation d'exploitation commerciale et de la possibilité de suspension au cas par cas de projets commerciaux périphériques ;
- favoriser la réhabilitation de l'habitat par l'accès prioritaire aux aides de l'ANAH et l'éligibilité au dispositif Denormandie dans l'ancien⁵ ;
- faciliter les projets à travers des dispositifs expérimentaux comme le permis d'innover ou le permis d'aménager multisites ;
- mieux maîtriser le foncier, notamment par le renforcement du droit de préemption urbain et du droit de préemption dans les locaux artisanaux.

Le choix de retenir un périmètre très large, qui excède de beaucoup les limites du centre-ville, pourrait cependant affaiblir l'objectif de redynamisation du cœur de ville qui est l'objectif initial à Gien. Ce choix est motivé par la possibilité d'insérer des projets d'aménagement importants, comme le centre aquatique ou le quartier de la gare, et donc de bénéficier éventuellement de cofinancements au titre d'Action cœur de ville. Cependant, l'ORT autorise à retenir certains secteurs d'actions au-delà du seul centre-ville, et depuis 2021 permet explicitement d'y intégrer les entrées de ville et les gares.

Si l'intégration de ces zones répond certes à une problématique plus large d'attractivité de la ville, elles correspondent cependant à des enjeux différents de ceux du centre-ville. En effet, l'amélioration des entrées de ville, qui sont à Gien éloignées du centre-ville, ne répondra ni aux problématiques de baisse de la population ni à celles de vacance commerciale dans le

⁵ Le dispositif Denormandie est une aide fiscale accordée dans le cadre d'un investissement locatif. Il est destiné à encourager la rénovation dans l'ancien pour répondre aux besoins de logement des populations.

centre-ville. De plus, le plan d'action ne prévoit la réalisation d'aucun projet dans le quartier de la gare ou pour les entrées de ville.

2.3 Une mobilisation efficace de la commune et de l'EPCI mais de grands projets qui restent à concrétiser

2.3.1 Après la mise en œuvre des actions d'accompagnement, les grands projets restent encore à concrétiser

2.3.1.1 Une mise en œuvre contrastée des actions

Sur les dix-sept actions prévues dans le cadre d'Action cœur de ville (hors NPNRU), la mise en œuvre apparaît contrastée selon les différents axes :

- les axes 1, 2 et 3 sont mis en œuvre presque dans leur intégralité. C'est le cas des actions qui avaient été lancées en amont d'Action cœur de ville (réfection de l'éclairage public, pistes cyclables, parking Gonat). Les études relatives à l'habitat, les actions en faveur du commerce (boutiques éphémères, vitrophanie, adhésion à Vitrines de France, support numérique) ainsi que le recrutement de deux chargés de mission (habitat et commerce) ont été menés à terme à la fin 2021. Les deux actions portées par des porteurs de projets privés (complexe cinéma et complexe résidentiel à la place de la gendarmerie) n'ont toutefois pas encore débuté ;
- les axes 4 et 5, qui concentrent les projets publics plus importants en termes de coût, connaissent une mise en œuvre moins avancée. Seuls 50 % des projets sont au stade de l'étude ou en cours de mise en œuvre. Les projets du complexe aquatique, du centre Anne de Beaujeu, de la chapelle Saint Lazare ou l'aménagement de l'espace public autour du cinéma restent encore peu avancés.

Il apparaît ainsi que les collectivités ont mis en œuvre prioritairement les différentes actions d'ampleur modeste mais qui ont un rôle de facilitateur ou d'accompagnement. Les actions les plus importantes financièrement, à l'exception de celles dont la réflexion était très avancée avant la conclusion de la convention Action cœur de ville, restent encore à concrétiser.

2.3.1.2 Des opérations emblématiques qui restent à concrétiser

- Le centre Anne de Beaujeu

La requalification du Centre Anne de Beaujeu sera l'une des opérations phare de la réhabilitation du centre-ville. Ce bâtiment, construit par le district de Gien à la fin des années 1970, et rétrocédé à la commune en 1982, occupe une place centrale et permet de relier les deux niveaux du cœur de ville (bords de Loire et coteaux). Originellement destiné à être un espace culturel et de bureaux, il a perdu progressivement sa destination et ses occupants (auditorium, salle de conférence, halte-garderie) et n'héberge désormais plus que des bureaux pour les associations et l'office de tourisme.

D'une architecture devenue obsolète (multi-niveaux à l'origine de problématiques d'infiltrations d'eau et d'isolation énergétique) et désormais vétuste, le bâtiment va faire l'objet

de travaux de rénovation d'ampleur. Une première tranche de travaux de réparation et de sécurisation représente un montant de plus de 150 000 €, dont 60 % financés par l'État (dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)). Le coût total de la rénovation du bâtiment est estimé à 12 M€. Cependant, la commune n'a pas encore déterminé l'usage qu'elle souhaite en faire, ce qui semble pourtant un préalable avant toute rénovation d'ampleur. Sont seulement évoqués le maintien des occupants en place et l'installation d'une Maison des vins du giennois.

Photo n° 1 : Le centre Anne de Beaujeu



Source : *Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire*

- La maison des Alix

La maison des Alix (XVI^{ème} siècle) est l'un des rares bâtiments anciens de la ville qui a survécu aux vicissitudes de l'histoire. Progressivement abandonné au XX^{ème} siècle, la commune fait l'acquisition complète de ce bâtiment en 2012.

De lourds travaux de stabilisation de l'édifice, en mauvais état, et de restauration ont débuté fin 2021. Le coût du chantier est estimé à 1,4 M€. Plus de 570 000 € de subventions ont déjà été attribués (DRAC, département du Loiret, DSIL), dont 123 000 € de DSIL spécifique à Action cœur de ville. Une campagne de financement participatif auprès de la population a également été lancée, tandis que la « Mission Patrimoine » a sélectionné cette opération au titre de la région Centre-Val de Loire pour l'année 2022. La commune espère limiter son reste à charge à 50 % du coût. Sa destination finale n'est pas encore précisée, mais la ville évoque un centre d'interprétation.

Photo n° 2 : La Maison des Alix



Source : Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire

- Les autres projets d'ampleur

De même, les autres projets urbanistiques majeurs restent encore à concrétiser, cinq ans après la signature de la convention Action cœur de ville. Ainsi, les projets de centre aquatique ou de développement des liaisons douces, portés par la communauté de communes, l'acquisition de la chapelle Saint Lazare portée par la commune, ou les projets portés par des acteurs privés, comme le complexe cinéma ou la résidence remplaçant l'ancienne caserne de gendarmerie.

2.3.1.3 L'émergence de nouveaux projets

Enfin, au-delà des actions prévues dans Action cœur de ville, la commune et le groupement se sont engagés récemment dans d'autres actions, comme la rénovation de l'hôtel de ville, l'acquisition du bâtiment de La Poste (2021), ou la rénovation d'école dans le cadre du « plan 1000 écoles cœur de ville » (2021).

Si ces projets sont certes complémentaires des actions déjà engagées (les bâtiments de l'hôtel de ville et de la Poste sont situés à proximité de la Maison des Alix et du centre Anne de Beaujeu ; l'acquisition du bâtiment de La Poste a bénéficié d'une DSIL « Action cœur de ville »), il n'en reste pas moins que les entités giennaises devront limiter leurs engagements financiers, au risque de dégrader leur situation financière. En ce sens, les nouvelles actions envisagées devront se faire en substitution d'autres actions prévues à Action cœur de ville.

2.3.2 Une mobilisation satisfaisante des moyens et des dispositifs communaux et intercommunaux

2.3.2.1 Une mobilisation des différents acteurs malgré une faible association des citoyens

La gouvernance du projet de réhabilitation du cœur de ville relève de deux instances. D'une part, un comité de projet, présidé par le maire de Gien, réunit régulièrement les parties prenantes de la convention Action cœur de ville ; d'autre part, un directeur de projet, chargé de l'animation au quotidien, est identifié dans la convention en la personne du directeur de cabinet du président de l'EPCI à l'époque de la signature.

Les deux entités giennoises sont ainsi impliquées dans la gouvernance concrète du projet. Il convient de relever que le suivi de la convention relève désormais d'une équipe projet, composée du DGS, du directeur de l'aménagement et d'un chargé de mission. Ce changement n'a pas été formalisé dans la convention.

Le choix fait par Gien de privilégier des directeurs de projet occupant déjà des postes décisionnels permet de piloter de façon stratégique ce programme et sans doute d'accélérer la prise de décision. Pour autant, ce choix est plutôt atypique, la désignation d'un directeur de projet à plein temps sur cette mission, pour lequel la collectivité pourrait bénéficier de cofinancements, semble être plus répandue⁶.

La mise en œuvre des actions de réhabilitation du cœur de ville à Gien n'a pas donné lieu à l'installation d'instance citoyenne, comme cela est prévu, par exemple, dans le cas du contrat de ville, ni d'espace de concertation avec les usagers du centre-ville. Certaines tensions ont ainsi pu naître en raison des contraintes des nombreux travaux intervenus ainsi que de l'abattage des arbres parfois centenaires bordant les quais et dont la presse locale s'est fait l'écho. Un collectif de riverains s'était notamment constitué et avait engagé des contentieux, qui n'ont pas prospéré. Dans un article de la République du Centre du 9 juillet 2019, une consultation libre révélait que 65 % des participants étaient mécontents de la période de travaux, identifiant une lacune dans la prévention et l'information donnée au citoyen et que les habitants semblaient partagés sur les réalisations (réfections de places et de voirie). Par ailleurs, selon une enquête commandée par la Banque des territoires et réalisée en ligne, 46 % des commerçants se montraient satisfaits de la gestion des travaux, contre 37 % insatisfaits. La proportion des commerçants très insatisfaits était élevée (25 %) quand les commerçants très satisfaits représentaient 4 % des réponses. Enfin, l'ancien ordonnateur reconnaît que les retards du programme « Cœur de ville » ont conduit à une concentration des travaux entre 2018 et 2020, créant ainsi des contraintes pour les déplacements en centre-ville.

Ces tensions sont cependant restées limitées. Pour l'opération des travaux « Cœur de ville », une commission d'indemnisation des commerçants, composée d'élus de la CDCG et de personnalités qualifiées, et présidée par le président du tribunal administratif d'Orléans, a été mise en place pour indemniser les commerces dont le chiffre d'affaire avait été directement pénalisé par les travaux réalisés. Au 16 décembre 2021, elle n'avait examiné que quatre dossiers (trois rejets, et une indemnisation pour 26 010 €) ; deux dossiers étaient en attente, dont un faisant l'objet d'une proposition d'indemnisation à hauteur de 4 358 €. Le conseil municipal

⁶ Entretien avec la Direction territoriale Centre-Val de Loire de la Banque des territoires ; et Guide du programme Action cœur de ville.

avait également décidé une réduction de la redevance d'occupation des sols pour certains commerces possédant des terrasses.

Une évolution est toutefois perceptible. Un comité consultatif sur le commerce, permettant le dialogue avec les commerçants de la ville, a été créé le 15 juillet 2020. S'il n'est pas dédié au programme de réhabilitation du cœur de ville, il permet, par des réunions trimestrielles, de faire émerger les attentes et les demandes des commerçants. En 2021, une réunion d'échange avec l'ensemble des acteurs du secteur immobilier giennois s'est tenue.

La chambre invite les ordonnateurs giennois à poursuivre la concertation avec les différents acteurs du territoire, et à veiller à assurer une communication suffisante auprès des habitants et des commerçants. Le recrutement de chargés de mission permettra de disposer de moyens humains à cette fin.

2.3.2.2 Des mesures volontaristes ciblant l'habitat progressivement mises en œuvre

La commune et son EPCI ont d'abord mis en œuvre certaines actions en vue d'embellir l'aspect extérieur du cœur de ville, comme une opération de rénovation des façades, dès 2012, avec une prise en charge financière par la CDCG de 25 % du coût des travaux. Entre 2015 et 2021, treize dossiers ont donné lieu à une prise en charge financière intercommunale à hauteur de 36 428 €. Cette action, certes importante, ne répond toutefois pas aux causes de la désaffectation du cœur de ville. La mise en œuvre d'autres dispositifs était donc nécessaire.

Le conseil municipal a instauré une taxe d'habitation sur les logements vacants à compter du 1^{er} janvier 2021. Cette mesure vise à encourager les propriétaires privés à mettre en location leurs biens restés vacants depuis plus de deux ans. La commune anticipe un produit modeste de 30 000 €. Ce dispositif semble pertinent, car il cible une problématique particulière du cœur de ville et devrait permettre de lutter contre la diminution du nombre d'habitants.

Cependant, la chambre observe que la commune a mis en place ce dispositif alors qu'elle ne dispose pas d'une vision précise et chiffrée de la situation actuelle. Par exemple, le stock de logements vacants sur le territoire communal n'est pas connu. Une connaissance plus précise de la situation permettrait d'affiner les dispositifs locaux, leur périmètre et de mesurer leur efficacité dans le temps.

La commune et la CDCG gagneraient à se doter d'un outil de mesure, de suivi et d'analyse des données relatives à l'habitat au vu des ambitions et des moyens déployés dans ce domaine. Et cela d'autant plus que le PLUi prévoit l'instauration d'un observatoire de l'habitat. La chambre recommande en conséquence la mise en œuvre de cet outil.

La commune et la communauté de communes indiquent que l'étude de préfiguration de la prochaine opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) permettra de disposer d'éléments préalables.

L'OPAH est un dispositif soutenu par l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (ANAH) qui vise à offrir un bouquet de solutions et des aides financières aux collectivités comme aux particuliers pour réhabiliter un quartier et améliorer l'habitat, notamment des personnes âgées ou handicapées. Il est précédé obligatoirement d'une phase de diagnostic et d'une étude préalable.

La mise en œuvre d'une OPAH est un outil incontournable pour la réhabilitation du bâti d'un centre-ville. Le groupement a déjà eu recours deux fois à cet outil : entre 2004 et 2007,

puis entre 2013 et 2018⁷. La dernière opération visait principalement la lutte contre l'habitat indigne, l'adaptation des logements aux problématiques des personnes âgées ou handicapées ou encore la rénovation thermique. Un soutien à la mise en valeur des façades était également prévu. En trois ans, l'OPAH a permis de réhabiliter 217 logements. En 2022, l'intercommunalité a commandé une étude préalable au déploiement prochain de deux nouvelles OPAH sur son territoire : une OPAH « Rénovation urbaine » sur le périmètre de l'opération de revitalisation de territoire (ORT), visant plus particulièrement les habitats vétustes ou vacants, et une OPAH de droit commun sur le reste du territoire.

La coordination des dispositifs est importante. Ici, la complémentarité d'action entre la commune (levant la taxe sur les logements vacants) et l'intercommunalité (déploquant l'OPAH et permettant les aides financières aux propriétaires) est nécessaire.

Si ces dispositifs ne sont pas limités au périmètre du cœur de ville, ils permettront cependant de répondre à certaines de ses problématiques. L'absence d'information fine, comme le nombre de logements vacants dans le cœur de ville, est toutefois un élément qui limitera la mesure de l'efficacité de ces dispositifs. La mise en œuvre d'un observatoire de l'habitat permettrait de répondre à cet enjeu.

D'autres outils existent qui ne sont pas mobilisés à Gien, comme les permis de louer ou de diviser, pour lutter contre l'habitat indigne, ou encore les opérations de portage foncier.

Recommandation n° 1 : Mettre en place un observatoire intercommunal de l'habitat.
--

2.3.2.3 Des actions volontaristes en faveur des commerces qui restent mesurées

Sur le modèle de l'opération « Façade », la CDCG finance également une opération destinée aux vitrines commerciales. Entre 2015 et 2021, six dossiers ont donné lieu à une participation financière intercommunale de l'ordre de 10 294 €, soit 25 % du coût des travaux.

La commune et l'EPCI peuvent également mobiliser des mesures fiscales facultatives en vue de soutenir leurs objectifs. Toutefois, ces dispositifs n'ont pas encore été tous pleinement mobilisés. Si la commune exonère de taxe locale sur la publicité extérieure, créée en 2009, les enseignes d'une superficie de moins de sept mètres carrés, il est également possible de mettre en place une exonération totale ou partielle pour les enseignes d'une superficie inférieure à 12 m² (article L. 2333-8 du CGCT), ce qui favorise les petits commerces. Ces possibilités pourraient être prises en compte par la commune qui envisage de faire évoluer le régime de cette taxe à compter de 2022. De même, la CDCG envisage d'instaurer, cette même année, une taxe sur les friches commerciales. Cette dernière a pour objectif d'inciter les propriétaires à exploiter ou à louer leurs biens et ainsi lutter contre la vacance commerciale.

A l'inverse, la possibilité de moduler la taxe sur les surfaces commerciales⁸ et la création d'un abattement permettant de réduire la base d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties des magasins et boutiques dont la superficie est inférieure à 400 m² n'ont pas été mobilisées. L'arrêté du 31 décembre 2020 relatif aux zones de revitalisation des centres-villes

⁷ En 2016, 536 opérations programmées étaient en vigueur en France. Source : Cour des comptes, Le programme « Habiter mieux » de l'ANAH, 2018.

⁸ La collectivité a la possibilité de moduler le montant de la taxe d'un coefficient multiplicateur compris en 0,8 et 1,3. Une réduction du montant de la taxe soutiendrait les commerces en situation fragile.

ouvre la possibilité pour Gien d'instaurer au bénéfice des entreprises commerciales ou artisanales des exonérations partielles ou totales de taxe sur le foncier bâti, de CFE ou de CVAE, applicables jusqu'au 31 décembre 2023. Ces exonérations ne sont toutefois pas compensées par l'État. Pour l'heure, les ordonnateurs locaux n'ont pas souhaité mettre en œuvre ce dispositif.

Au-delà des dispositifs fiscaux, le groupement peut également intervenir en soutien du secteur commercial par des aides foncières, pour la réhabilitation et la restructuration des locaux commerciaux. Pour autant, il ne souhaite pas adhérer à l'établissement public local interdépartemental foncier Cœur de France (EPF), en raison « des coûts de portage foncier de l'outil ». En effet, l'établissement se finance à travers une taxe additionnelle. La CDCG est une des seules intercommunalités du Loiret (avec celle de la Plaine du Nord Loiret et celle de la Forêt, mais ces dernières comportent des communes adhérentes à titre individuel) à ne pas y avoir adhéré. Seule une commune de la CDCG en est membre (Saint-Gondon).

L'établissement public foncier a comme vocation l'achat, le portage et la vente de foncier, notamment sur demande des collectivités membres. Selon les statuts en vigueur de l'EPF, « ces acquisitions pourront ensuite être utilisées par les collectivités pour :

- mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat ;
- organiser le maintien, l'extension ou l'accueil d'activités économiques ;
- favoriser le développement des loisirs ou du tourisme ;
- réaliser des équipements collectifs ;
- lutter contre l'insalubrité ;
- permettre le renouvellement urbain ;
- sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels ».

Ces interventions apparaissent proches des objectifs poursuivis par le groupement et la commune de Gien pour réhabiliter le centre-ville.

Enfin, les collectivités ont la possibilité de créer des foncières de redynamisation commerciale⁹, qui permettent de soutenir l'offre commerciale et qui bénéficient de cofinancements (Banque des territoires, ANCT) dans les périmètres de l'opération de revitalisation de territoire et des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Selon la Banque des territoires, soixante-douze foncières de redynamisation avaient été créées au 10 février 2022, dont une seule en région Centre-Val de Loire. De même, il est à noter que le Fonds régional d'intervention pour la restructuration de l'immobilier en centre-ville n'a pas été sollicité.

2.3.3 Un budget prévisionnel significatif, mais étalé dans le temps

Le total des actions prévues dans Action cœur de ville, tel qu'il ressort de l'avenant, représente un effort financier d'au moins 77,3 M€. Ce montant, significatif, est à mettre en relation avec le total des dépenses d'équipement de la commune de Gien qui, par exemple, atteint 9,7 M€ sur la période 2015 à 2020. Par ailleurs, trois opérations ne sont pas encore

⁹ Le plan national de relance de 2020 prévoit l'objectif de 100 foncières de redynamisation commerciale, bénéficiant d'un financement de la Banque des territoires.

évaluées en l'état (mise en place d'un parcours patrimonial ; acquisition et valorisation de la chapelle Saint Lazare, aménagement des espaces autour du complexe cinématographique) et la construction d'un centre aquatique n'est chiffrée qu'à hauteur du coût de l'assistant à maîtrise d'ouvrage, alors que le coût total pourrait être supérieur à 12 M€. Au total, les projets prévus dans le cadre d'Action cœur de ville représentent un montant financier compris entre 80 M€ et 90 M€ (avec le centre aquatique).

Toutefois, ce montant est à relativiser. En effet, sur les 77,3 M€ évoqués, plus de la moitié, soit 39,4 M€, sont en réalité des crédits déjà prévus au titre de l'opération de rénovation urbaine des Montoires sur trois projets (rénovation du quartier des mouettes et des rouges gorges ; déplacement de la gendarmerie ; rénovation de la rue Jules César).

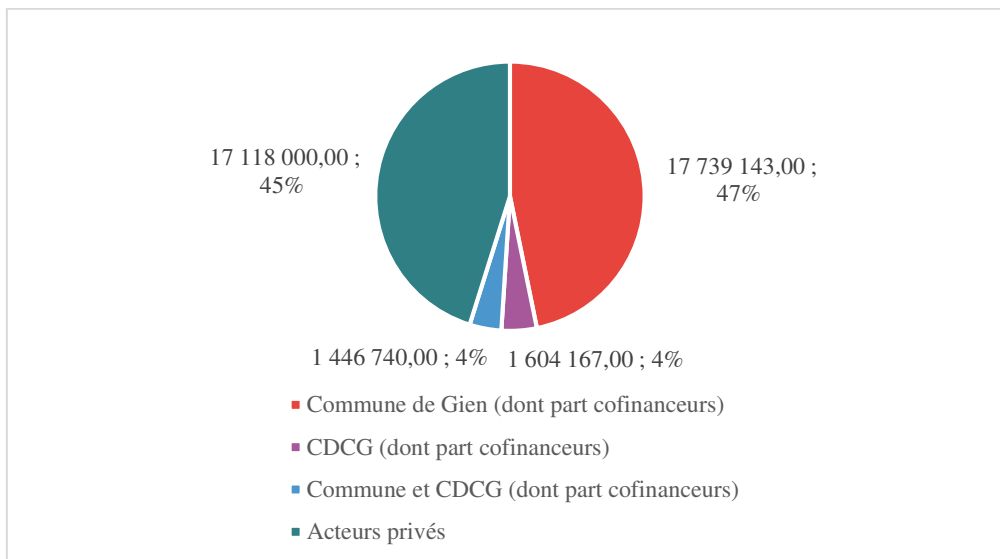
Sur les 37,9 M€ restants, 17,1 M€ devraient être pris en charge par des acteurs privés (cinéma et parking, résidence proche de l'hôpital), qui ne sont pas encore identifiés à ce stade. Enfin, sur les 20,7 M€ subsistants, 12,8 M€ sont fléchés sur la seule opération du centre Anne de Beaujeu. Aussi, une fois retranchée cette opération majeure, le programme Action cœur de ville représente un enjeu de 7,9 M€ pour la commune et le groupement. Le poids des projets portés par des acteurs privés apparaît à Gien important en comparaison d'autres conventions Action cœur de ville comparables¹⁰.

Les graphiques ci-dessous représentent la répartition des volumes financiers des projets prévus et évalués dans la convention Action cœur de ville, par type de porteur de projet. Les trois projets qui correspondent à l'opération NPNRU, et se situent donc hors du périmètre de l'ORT, ont été retirés. Le montant financier évoqué ne correspond pas forcément à celui à la charge du porteur de projet, ce dernier pouvant bénéficier de cofinancements d'autres acteurs. La commune porte 47 % du montant des projets tandis que les partenaires privés représentent 45 % du montant. La CDCG porte 4 % du montant, tandis que 4 % n'ont pas fait l'objet de répartition entre la commune et son EPCI.

Si l'on retire les partenaires privés et le projet de réhabilitation du centre Anne de Beaujeu - dont la réalisation semble lointaine - la commune porte 62 % du montant des projets, en raison notamment du chantier de rénovation de l'éclairage public, contre 20 % pour la CDCG et 18 % sont portés conjointement par les deux entités.

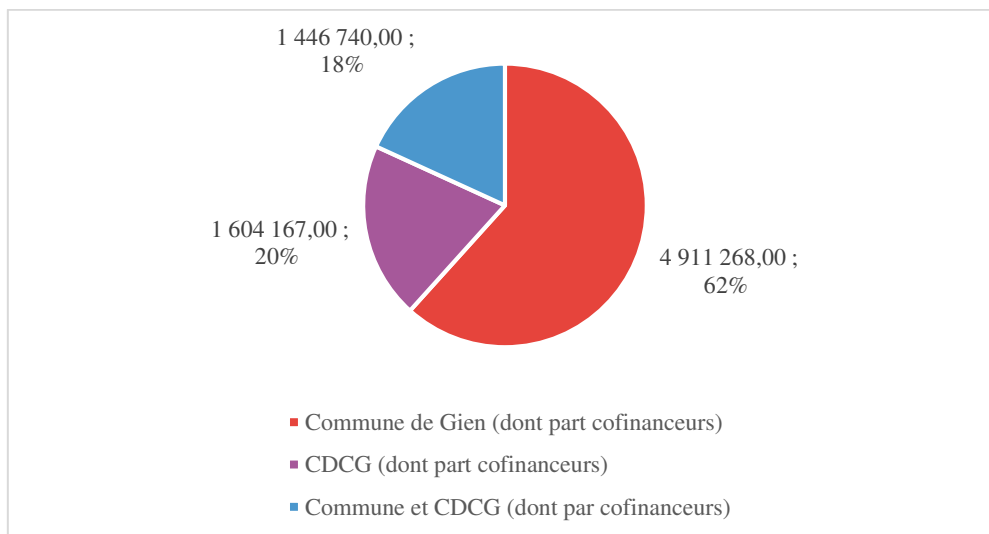
¹⁰ Entretien avec la DDT 45.

Graphique n° 3 : Répartition des projets hors NPNRU, par porteur de projet (en € et %)



Source : Chambre régionale des comptes Centre Val de Loire

Graphique n° 4 : Répartition des projets (hors NPNRU, acteurs privés et centre Anne de Beaujeu), par porteur de projet (en € et %)



Source : Chambre régionale des comptes Centre Val de Loire

Toutefois, ces projets sont répartis dans le temps, tandis que les principaux, et les plus onéreux, ne commenceront à être mis en œuvre que cinq ans après la signature de la convention Action cœur de ville. Ainsi, le complexe cinématographique et la rénovation du centre Anne de Beaujeu ne devraient être réellement lancés qu'en 2022, tandis que d'autres projets importants, comme le centre aquatique, ne débiteront que plus tard.

Sur les 77,3 M€ d'actions programmées, 43,9 M€ avaient été achevées ou étaient en cours de réalisation en 2022, soit 56 %, et 33,4 M€ correspondaient à des projets qui n'avaient pas encore débutés. Toutefois, ces montants comportent les projets prévus au NPNRU, qui

bénéficient d'un soutien de l'ANRU. Une fois retirés les projets du NPNRU, les actions réalisées ou en cours de réalisation, essentiellement à l'initiative de la commune et de l'EPCI, représentaient 7,8 M€ sur un total de 37,9 M€, soit 20,5 % du total.

Ces investissements ne bénéficieront pas de recettes spécifiques à l'exception de la DSIL, attribuée par la préfecture de région pour un montant limité. Ainsi, pour le moment, l'ANAH et Action Logement, qui sont deux signataires de la convention Action cœur de ville, n'ont pas accordé de financements significatifs. Les autres projets font l'objet de cofinancements de droit commun de la part des partenaires habituels (région, État, département), même si certains ont pu être inscrits dans le contrat régional de solidarité territoriale 2014-2020, garantissant ainsi un subventionnement de la région.

Il apparaît ainsi que le programme Action cœur de ville ne s'est pas traduit, pour le moment, par l'attribution de financements significativement plus importants au bénéfice des entités giennaises.

2.4 Une dynamique à poursuivre

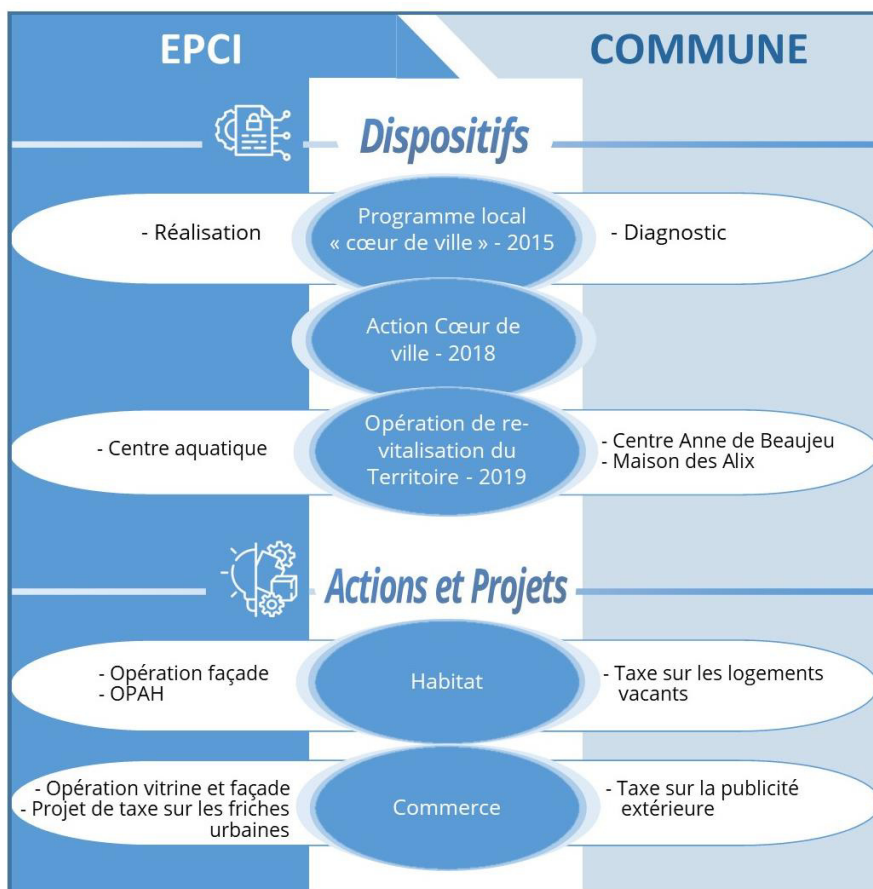
Les démarches engagées par la commune et son EPCI ont permis de créer une dynamique positive pour la réhabilitation et la revitalisation du centre-ville de Gien. Celle-ci doit toutefois encore se poursuivre.

En effet, grâce à une réflexion débutée dès 2015, la ville et la CDCG ont disposé d'éléments de diagnostic et de documents stratégiques relativement précis sur les forces et les faiblesses existantes et permettant d'identifier les principales actions à réaliser. Ces éléments de diagnostic, encore approfondis par les études ultérieures, ont permis à Gien d'intégrer le programme national Action cœur de ville dès son lancement.

L'inscription de cette initiative locale dans des dispositifs contractuels nationaux (Action cœur de ville puis ORT) a eu le mérite d'engager également dans cette démarche l'ensemble des acteurs, mais aussi de formaliser un plan d'actions pluriannuel précis.

Les actions déjà mises en œuvre sont pertinentes eu égard aux enjeux de réhabilitation identifiés. Par ailleurs, la commune et la CDCG ont accompagné cette dynamique par la mobilisation de leurs moyens et des leviers dont elles disposent, par exemple fiscaux, même s'il faut relever que les actions ne bénéficient que marginalement de financements autres que ceux de droit commun.

Schéma n° 1 : Répartition des interventions communales et intercommunales dans la réhabilitation du centre-ville



Source : Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire

Aussi, le défi pour le bloc communal giennois dans les prochaines années sera de réussir à maintenir la dynamique engagée. D'une part, il est nécessaire de concrétiser les projets urbanistiques les plus importants, pour lesquels du retard a été pris, principalement en l'absence des financements nécessaires. D'autre part, la commune et son intercommunalité devront rester vigilantes à limiter les projets nouveaux (« plan 1000 écoles », rénovation de l'hôtel de ville, acquisition et rénovation du bâtiment de La Poste) qui, au vu de leurs capacités d'investissement limitées, ne pourront se réaliser qu'en substitution de projets déjà prévus. En ce sens, il pourrait être utile d'adopter un avenant à la convention afin de tenir compte des évolutions intervenues et clarifier les actions à réaliser d'ici la fin du programme Action cœur de ville en 2026.

La CDCG indique que « à ce jour la dynamique engagée au travers de la mise en œuvre des actions présentes au sein de la convention permet de percevoir des évolutions positives et encourageantes concernant la thématique du commerce en centre-ville. Les actions en faveur du logement qui seront déployées dans les mois à venir viendront, de manière synergique, renforcer cette tendance ».

Recommandation n° 2 : Adopter un avenant à la convention Action cœur de ville pour actualiser le plan d'actions.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Gien et la CDCG ont élaboré dès 2015 un premier plan d'actions de la réhabilitation du centre-ville, étayé par un diagnostic du territoire. Cette initiative a permis à Gien de rapidement intégrer à partir de 2018 les programmes nationaux Action cœur de ville puis Opération de revitalisation de territoire.

Si le programme Action cœur de ville prévoit un nombre limité de projets, ceux-ci concernent tant des personnes privées que publiques, pour un montant d'investissement de près de 90 M€.

Enfin, la dynamique positive engagée par ces dispositifs a été complétée par une bonne mobilisation des différents leviers à la main des collectivités, notamment en matière d'habitat ou, dans une moindre mesure, d'aide aux commerces. Elle doit encore se poursuivre. Un avenant à la convention Action cœur de ville permettrait de prendre en comptes les actions envisagées d'ici 2026.

3 UNE RÉNOVATION DES QUARTIERS PRIORITAIRES NÉCESSAIRE MAIS DES OBJECTIFS PEU OPÉRATIONNELS

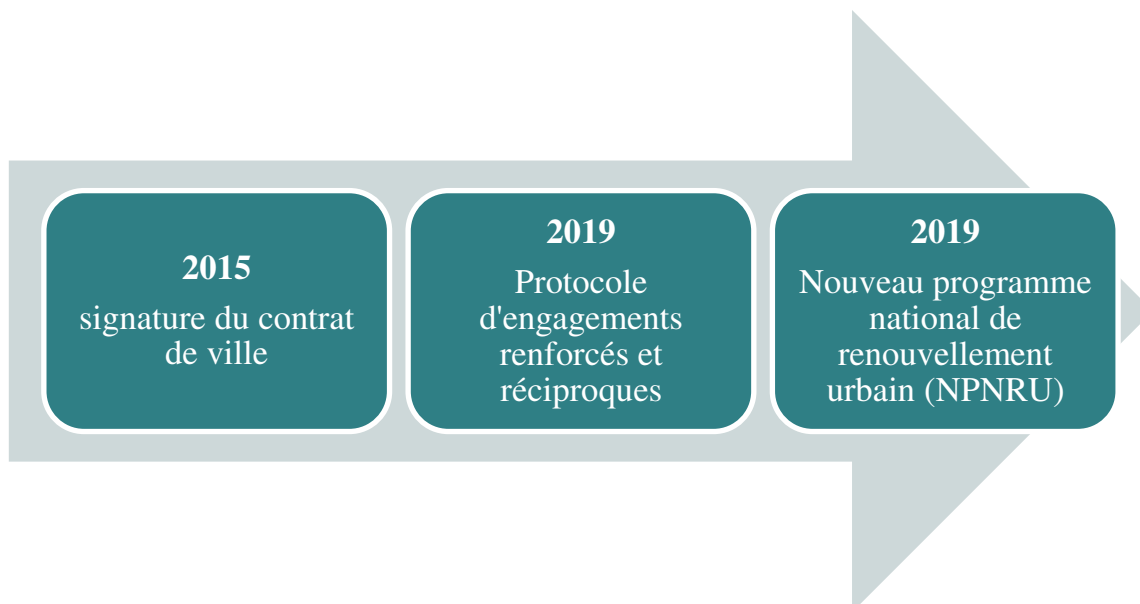
La rénovation urbaine, à la différence de la réhabilitation, suppose une destruction et une reconstruction de toute ou partie du bâti. Composante importante de la politique de la ville, elle vise à répondre aux difficultés rencontrées par les habitants des quartiers dits prioritaires. La démarche intègre aussi des mesures d'accompagnement des publics.

La commune de Gien comporte deux quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) sur son territoire : les Montoires et les Champs de la Ville. Ces deux quartiers représentent 21 % de la population municipale, avec plus de 3 000 habitants.

À partir de 2015, un contrat de ville est venu formaliser dans un document unique l'implication et les actions de l'ensemble des acteurs de la politique de la ville (collectivités locales, services de l'État ou gestionnaires de logements sociaux) dans les deux quartiers prioritaires. Ce contrat révèle également le choix fait par les décideurs publics de ne pas dissocier les aspects urbanistiques de la politique de la ville des autres problématiques. Les habitants des quartiers prioritaires connaissent, en effet, un cumul de difficultés, nécessitant la mobilisation des nombreuses politiques publiques.

Enfin, depuis 2019, le quartier des Montoires voit le déploiement d'un programme de travaux d'ampleur à travers le Nouveau programme national de rénovation urbaine (NPNRU) qui vise à rénover de nombreux habitats au sein des logements sociaux et à restructurer le tissu urbain du quartier afin d'améliorer la qualité de vie de ses habitants. Ce programme bénéficie de financements nationaux.

Graphique n° 5 : Frise chronologique des principaux dispositifs de rénovation urbaine



Source : *Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire*

3.1 Deux quartiers prioritaires situés à Gien

3.1.1 Le quartier des Montoires

Le quartier des Montoires, urbanisé à partir de 1974, s'étend sur onze hectares. Sa population s'est réduite de 5,6 %, passant de 1 515 habitants en 2013 à 1 430 habitants en 2018, en raison notamment des opérations de destruction d'une partie des tours d'habitation (soit 150 logements depuis 2013).

Le quartier est composé de grands ensembles résidentiels constitués principalement de logements sociaux, ainsi que d'un centre commercial, en cours de destruction. L'association COALLIA détient également trois bâtiments aux Montoires qui accueillent le centre d'accueil des demandeurs d'asile de 16 places, le foyer des travailleurs migrants ainsi qu'un hébergement d'urgence de 55 places géré par l'association AIDAPHI.

La population est relativement jeune. Les moins de 25 ans représentent 34,7 % des habitants. Par ailleurs, en 2016, 34,9 % des résidents du quartier étaient étrangers, contre 13,9 % dans la commune de Gien et 8,8 % dans l'intercommunalité.

Les indicateurs sociaux révèlent des situations de précarité plus importantes que dans le reste du territoire giennois et peu d'évolution sur la période contrôlée. Ainsi, le taux de pauvreté atteignait 50,5 % en 2014 et 49,6 % en 2018.

Les données économiques soulignent également les difficultés propres au quartier en termes d'emploi. Si le nombre de demandeurs d'emploi dans le quartier est passé de 355 en 2016 à 224 au premier trimestre 2021, le taux d'emploi reste faible, et atteignait 46,6 % en 2016, contre 54 % dans la commune et 60 % au niveau intercommunal.

Les données statistiques disponibles ne sont pas homogènes en termes de référence temporelle, ce qui rend difficile la détermination d'un état des lieux sur une année particulière.

3.1.2 Le quartier des Champs de la ville

Il s'agit d'un quartier de treize hectares, dont l'urbanisation débute principalement dans les années 1960. La population a baissé de 18,8 % en raison des opérations de dé-densification de l'habitat, passant de 1 676 habitants en 2013 à 1 360 habitants en 2018.

Les habitants du quartier sont plus jeunes que le reste de la commune. Les habitants de moins de 25 ans composaient 41 % du quartier des Champs de la ville en 2016, contre 30 % pour la commune de Gien et 28 % pour la communauté des communes giennoises. Enfin, 32,1 % des habitants étaient étrangers en 2016.

Les données socioéconomiques sont dégradées et n'évoluent pas significativement sur la période contrôlée. Ainsi, le taux de pauvreté reste très élevé, à 64,5 % en 2014 et 62,2 % en 2018.

Le nombre de demandeurs d'emploi au premier trimestre 2021 atteint 299 dans le quartier, contre 306 en 2016. En 2016, le taux d'emploi des 15 à 64 ans atteignait 25,8 % dans le quartier, contre 54,1 % dans la commune et 60,5 % dans l'intercommunalité.

3.2 Un contrat de ville au contenu ambitieux mais peu opérationnel

Le contrat de ville est construit sur un projet de territoire intercommunal. La communauté des communes giennoises est par ailleurs compétente en matière de politique de la ville. Le document s'intitule donc « Contrat de ville communauté des communes giennoises 2015-2020 », bien que la commune soit également signataire du contrat.

Le conseil communautaire a délibéré sur le contrat de ville le 26 juin 2015 et le conseil municipal le 16 septembre 2015. Le contrat a été signé le 15 décembre 2015 entre seize parties prenantes, dont la commune de Gien et la CDCG, pour la période 2015 à 2020.

3.2.1 L'absence de bilan de la précédente génération du contrat de ville

Dans la période 2007 à 2014, la politique de la ville s'était déployée à travers les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), qui avaient remplacé des anciens contrats de ville. Gien était concernée par un CUCS (Montoires/Montfort).

Néanmoins, de l'aveu des collectivités giennoises, le CUCS n'a pas permis d'enclencher de dynamique particulière à la politique de ville dans leur territoire. Sur les trois premières années de fonctionnement du CUCS, six actions seulement auraient été réalisées (pour un budget total de 17 035 €, subventionné par l'État à hauteur de 10 000 €). Il est ainsi significatif qu'aucun bilan global du CUCS n'ait été réalisé préalablement à l'élaboration du nouveau contrat de ville en 2014.

3.2.2 Un contenu dense mais peu opérationnel

Le contrat de ville se présente comme un document dense, consacré aux deux quartiers prioritaires de Gien pour la période 2015-2020. Trois axes d'action sont présentés (favoriser la cohésion sociale ; améliorer le cadre de vie et le renouvellement urbain ; renforcer le développement économique et l'emploi) et un quatrième a été ajouté à la demande de la préfecture (citoyenneté et valeurs de la République). Enfin, trois axes transversaux concernent les actions relatives à la jeunesse, l'égalité entre femmes et hommes et la lutte contre les discriminations. Le contrat se veut exhaustif quant aux politiques publiques à mobiliser.

3.2.2.1 Un diagnostic initial parcellaire

La rédaction du contrat de ville a été précédée d'un diagnostic de territoire qui s'est appuyé notamment sur de nombreux groupes de travail. Le diagnostic, tel qu'il ressort du contrat, s'avère toutefois parcellaire. Dans une partie préalable, le document présente les différents acteurs intervenants sur le territoire ainsi que leurs missions, et le détail de quelques actions mises en œuvre. Très peu de données spécifiques aux quartiers y figurent.

Les éléments concourant au diagnostic sont en réalité présentés dans chacun des axes du contrat et ses l'annexes, sans toutefois dépasser une simple présentation de données statistiques. Si certains constats permettent de prendre connaissance rapidement de certaines

caractéristiques des quartiers, bien souvent, aucune analyse ne vient éclairer les données présentées et justifier les actions envisagées.

Le contrat de ville n'a ainsi été précédé ni par un bilan du dispositif précédent ni par un diagnostic étayé de la situation existante. *A contrario*, les programmes « Action cœur de ville » (2018) ou le « Nouveau programme national de rénovation urbaine » (2019) auront recours à des études préalables circonstanciées.

3.2.2.2 Un nombre considérable objectifs

Le contrat de ville présente par pilier les actions envisagées par grandes thématiques. Une partie préalable rappelle les constats nationaux et, s'ils existent, locaux, puis les enjeux stratégiques et, enfin, pour chacun d'entre eux, des objectifs généraux et opérationnels. Parfois, une dernière partie présente les financeurs potentiels.

Le contrat présente ainsi une liste impressionnante d'objectifs, de nature très diverse :

- Actions dont la mise en œuvre peut être mesurée (« Intégrer le projet de la nouvelle gendarmerie dans le quartier des Montoires » ou bien « chiffrer le pourcentage d'habitants issus des QPV dans les entrées sur les différents dispositifs du service public à l'emploi » par exemple) ;
- Actions de portée générale dont les conditions de mise en œuvre ou de suivi ne sont pas précisées (« Lutter contre la discrimination à l'embauche et dans l'emploi », « susciter la culture de la mobilité » ou « réhabiliter l'autorité parentale et renforcer la fonction parentale » par exemple) ;
- Actions qui correspondent au fonctionnement normal des politiques publiques (« actions d'information sur les dispositifs existants », « favoriser les formations et création d'emplois qui répondent aux besoins des entreprises des services à la population » ou « développer un enseignement laïc des religions pour distinguer ce qui relève d'une pratique culturelle courante d'une forme de radicalisation »).

Dans leur plus grande partie, il s'agit de propositions d'actions ou d'orientations très générales, rendant leur suivi impossible. Pour une part, la formulation des objectifs ne permet pas de clarifier s'ils correspondent à une action nouvelle ou bien au fonctionnement normal d'une politique publique. Certains nécessitent une évolution de la loi pour être mis en œuvre (« simplifier les règles de l'alternance »), ce qui permet de douter de la pertinence d'en faire un objectif du contrat de ville.

Le nombre même des objectifs rend le suivi de la mise en œuvre du contrat de ville délicat. Ainsi, la chambre a recensé dans le contrat 73 objectifs dans le pilier « Cohésion sociale », 33 dans le pilier « Cadre de vie et habitat », 54 dans le pilier « Economie emploi » et 39 dans le pilier « Citoyenneté et valeurs de la République », soit un total de 199 objectifs.

Toutefois, le large éventail d'objectifs et d'actions prévus permet de couvrir l'ensemble des problématiques de ces quartiers par l'identification et la mobilisation des différentes politiques publiques pouvant être engagées, notamment celles de l'habitat, du travail, de la santé, de l'éducation ou des transports par exemple.

3.2.2.3 Les signataires du contrat

Le contrat est signé par seize parties regroupant les différents niveaux de collectivités locales (commune de Gien, CDCG, département du Loiret, région Centre-Val de Loire), les services de l'État (préfecture du Loiret, tribunal de grande instance de Montargis, direction académique, Agence régionale de santé), les organismes de sécurité sociale (caisse primaire d'assurance maladie, Pôle Emploi, CAF du Loiret), les acteurs consulaires (chambre de commerce et de l'industrie du Loiret, chambre de l'agriculture du Loiret, chambre des métiers et de l'artisanat du Loiret) ainsi que les organismes liés au logement social (Caisse des dépôts et consignations, LogemLoiret).

Le contrat détaille les engagements des signataires. Toutefois, seuls la région, le département, la CAF, la Caisse des dépôts et les institutions en charge des fonds européens font l'objet de développements. Plus que des engagements, il s'agit surtout de rappeler les compétences et les dispositifs existants de chaque institution. Les engagements des parties sont donc à relativiser, puisqu'ils ne font que préciser les dispositifs de droit commun qui pourraient être mobilisés.

3.2.2.4 Une absence de prévisions financières

Le contrat de ville ne comporte aucune prévision financière du coût des actions à mettre en œuvre. Certes, il vise principalement des objectifs généraux et des actions peu identifiées, rendant difficile de produire un plan de financement détaillé. Toutefois, le fait qu'aucune estimation du coût financier des projets ou des moyens dédiés à la mise en œuvre du contrat, n'ait été effectuée au moment de sa signature ne peut qu'affaiblir sa portée contraignante.

Si les parties indiquent s'engager dans le cadre du contrat, il n'y a pas d'obligation de moyens, et partant, peu de contrainte pour réaliser leurs engagements. Le contrat de ville apparaît donc davantage comme un document d'intention plutôt que comme un réel contrat engageant les signataires. Cette situation n'est cependant pas propre à Gien et se rencontre dans la plupart des contrats de ville¹¹.

3.2.2.5 Un dispositif d'appel à projets annuel

Chaque année, les services de l'État (CGET¹², préfecture) et la CDCG publient un appel à projets visant à sélectionner et à financer des actions intégrant le cadre des objectifs du contrat de ville. Les appels à projets précisent à partir de 2016 des thèmes prioritaires qui sont, jusqu'en 2020, départementaux. Les thèmes retenus sont le plus souvent la lutte contre le décrochage scolaire, le soutien à la santé et à l'emploi. Les dossiers déposés dans le cadre de cet appel d'offres sont ensuite étudiés par les instances de gouvernance. Pour leur majorité, les projets s'inscrivent au moins dans un des thèmes prioritaires (97 % des projets en 2016 et 64 % en 2020 par exemple). Il n'y a pas de projet pluriannuel, bien que cela aurait été envisageable dans la mesure où le contrat prévoit de mener des actions pour la période 2015 à 2022.

¹¹ Cour des comptes, L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires, 2020.

¹² Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) est devenu l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) le 1^{er} janvier 2020.

3.2.3 La gouvernance du contrat

Plusieurs instances de pilotage et de concertation sont prévues dans le contrat de ville :

- le comité de pilotage qui réunit les signataires ainsi que des représentants des conseils citoyens, sous la responsabilité de la préfecture et de la CDCG. Il veille au suivi de la mise en œuvre du contrat et assure la sélection des projets ;
- le comité technique du contrat de ville, co-animé par l'État et la CDCG, qui examine les expertises de terrain, le lancement des appels à projets ou le suivi de l'évaluation ;
- les groupes de concertation, soit trois groupes de travail mis en place pour chaque axe du contrat lors du diagnostic partagé et qui visent à mobiliser les acteurs de terrain ;
- le conseil citoyen qui a pour objectif de favoriser l'expression des usagers en réunissant des habitants, des associations et des acteurs locaux. À Gien, ce conseil est commun aux deux quartiers prioritaires. Si le contrat de ville prévoyait initialement douze habitants et six représentants d'associations ou d'acteurs locaux, la CDCG a rencontré des difficultés à mobiliser les habitants, seuls trois volontaires s'étant manifestés. L'EPCI a alors recouru à un tirage au sort de près de 200 habitants pour leur présenter le projet. Trois personnes supplémentaires ont pu intégrer le conseil. Toutefois, cette instance ne rencontre pas le succès escompté. Une étude est actuellement réalisée par la préfecture du Loiret afin d'identifier les leviers pour mieux recourir aux conseils citoyens.

Les instances de gouvernance ont fonctionné correctement, à l'exception du conseil citoyen, permettant une bonne circulation de l'information entre les cosignataires. Si le contrat prévoit également l'existence d'une « équipe projet », il n'en détaille pas la composition. Cependant, la CDCG dispose d'une cheffe de projet politique de ville (puis NPNRU) clairement identifiée et qui réalise le suivi au quotidien du contrat.

3.2.4 Une évaluation à mi-parcours lacunaire

Le contrat de ville prévoyait une évaluation à mi-parcours fin 2017, qui a finalement été élaborée en 2019, afin d'actualiser le dispositif et produire un état d'avancement des actions prévues. Elle a été réalisée par la CDCG avec la participation et le soutien méthodologique des services de l'État.

L'évaluation apporte des éléments quantitatifs sur les dossiers déposés en réponse aux appels à projets annuel entre fin 2015 et 2018. 147 dossiers ont été déposés par 28 porteurs de projets, dont 17 associations et une seule entreprise. C'est le pilier Cohésion sociale qui a concentré le plus de dossiers éligibles, tandis qu'aucun n'a concerné le pilier Citoyenneté.

Sur de nombreux points, les partenaires présentent les actions réalisées, mais admettent le plus souvent ne pas pouvoir identifier les publics cibles QPV soit en l'absence de données sur la domiciliation des bénéficiaires, soit car les activités sont ouvertes à des publics hors QPV.

3.2.4.1 Une évaluation des objectifs réalisés très lacunaire

Certains éléments peuvent étonner. Ainsi, certaines parties de l'évaluation présentent les actions réalisées hors de Gien, notamment dans les parties relatives aux services de l'État,

qui présentent les réalisations à l'échelle départementale et ne permettent donc pas de connaître les actions réalisées à Gien.

Des incohérences apparaissent dans l'évaluation. Ainsi, il est mentionné dans la partie « L'accès à la pratique sportive », qu'il n'y a « pas d'enjeu ni d'objectif opérationnel recensé sur cette thématique ». Or, le contrat de ville prévoit bien un enjeu dédié ainsi que six objectifs. La même mention apparaît pour la partie « L'accès à la pratique culturelle » qui comporte pourtant quatre objectifs spécifiques dans le contrat.

Par ailleurs, le suivi de la mise en œuvre des objectifs est lacunaire : quelques objectifs seulement sont mis en évidence. Sur les 199 objectifs recensés, l'évaluation à mi-parcours n'identifie que 54 objectifs qui seraient mis en œuvre, en cours de mise en œuvre ou renvoyant à l'application du droit commun. Dix objectifs sont identifiés comme « non mis en œuvre ». L'évaluation passe ainsi sous silence les 135 objectifs restants.

De plus, l'évaluation fait également le suivi d'objectifs qui n'apparaissent pas dans le contrat de ville (ainsi la création d'une Maison de santé pluridisciplinaire, qui d'ailleurs n'est pas située dans un QPV). Cinq objectifs sont ainsi ajoutés *de facto* aux 199 précédents.

3.2.4.2 L'existence d'un bilan financier

L'évaluation présente pourtant des éléments financiers précieux, dans la mesure où ces informations étaient absentes du contrat de ville.

Le document présente un tableau général des financements par contributeurs. Les différentes actions mises en œuvre entre 2015 et 2018 ont représenté une contribution financière cumulée de 1,2 M€, dont 351 000 € issus de la CDCG, 295 000 € du CGET et 227 000 € des autres services de l'État. Les financements des différentes collectivités territoriales représentent ainsi plus de 470 000 €¹³ et ceux des services de l'État plus de 522 000 €.

L'évaluation présente par la suite des données plus détaillées par pilier et par enjeu stratégique, sans que la correspondance puisse être faite avec le tableau financier synthétique. Par exemple, les éléments détaillés par pilier indiquent une contribution financière de la CDCG de 325 000 €, alors que le tableau synthétique mentionne une contribution de 351 000 €. Les données financières détaillées correspondent parfois à des actions réalisées sur un périmètre plus large que les seuls QPV giennois (département par exemple).

De même, le département du Loiret précise les subventions apportées au territoire du giennois, comme par exemple pour les associations sportives, sans forcément que ces dernières relèvent du périmètre du contrat de ville.

Ainsi, l'évaluation ne permet pas de donner des informations utiles sur le suivi financier des actions déjà mises en œuvre.

¹³ Hors contributions en nature (mise à disposition de locaux par exemple).

3.2.5 Le protocole d'engagements renforcés et réciproques prolongeant la durée du contrat de ville

Quelques mois après la conclusion de l'évaluation à mi-parcours, les signataires du contrat de ville élaboraient un nouvel avenant afin de correspondre à la nouvelle feuille de route nationale relative à la politique de la ville annoncée en juillet 2018 et qui comprend quarante objectifs, dont une partie recouvre ceux déjà évoqués dans le contrat de ville. Ce nouveau cadre permet de repousser la durée des contrats de ville jusqu'en 2022.

Cet avenant prend le nom de « protocole d'engagements renforcés et réciproques 2020-2022 ». Il a été délibéré par le conseil municipal, le 25 septembre 2019, et par le conseil communautaire, le 14 octobre 2019.

Il apporte un certain nombre de précisions sur les objectifs du contrat de ville. Nouveauté notable et bienvenue, il identifie les acteurs responsables de la mise en œuvre de certains objectifs. Toutefois, comme lors de l'évaluation, seule une fraction des objectifs initiaux sont rappelés ou précisés (vingt-sept objectifs sur 199), tandis que le protocole ajoute même des objectifs supplémentaires (vingt objectifs). Ainsi, en prenant en compte les objectifs ajoutés par l'évaluation et ceux du protocole, le contrat de ville ne comporte pas moins de deux cent vingt-quatre objectifs. Si certains objectifs sont précis et mesurables (« Étudier la faisabilité de la création d'un centre social ou d'un espace de vie sociale »), d'autres laissent perplexe quant à leur faisabilité dans le cadre du contrat de ville giennois (« simplifier la construction administrative et financière de l'ANRU »).

Comme pour l'évaluation à mi-parcours, il est observé que certains services de l'État (DDJSCS, DIRECCTE) qui participent à la mise en œuvre du contrat de ville présentent leurs constats et leurs objectifs à l'échelle départementale. Les objectifs annoncés peuvent donc n'avoir aucune portée pratique si les moyens annoncés sont, par exemple, déjà mis en œuvre à Gien. Par ailleurs, les objectifs fixés par la DDDFE pour le territoire de Gien se révèlent fondés sur une étude relative aux QPV orléanais.

La préfecture du Loiret explique cette absence de données par le fait que dès lors qu'une politique a vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire, la domiciliation du bénéficiaire ne fait pas l'objet de traitement statistique. Enfin, elle précise que sa participation aux instances de gouvernance du contrat et les nombreuses actions d'information et de coordination intervenant entre ses services sur les demandes d'aide lui permettent une connaissance fine de la situation dans les QPV.

De même, dans ce document, la région et le département n'ont pas détaillé les objectifs qu'ils se fixent, mais rappellent, en termes généraux, leurs dispositifs existants.

3.2.6 Une mise en œuvre hétérogène d'objectifs du contrat de ville

La chambre a vérifié le niveau de réalisation des objectifs du contrat de ville sur un échantillon de sept objectifs correspondant aux compétences du bloc communal et qui devaient donc être mis en œuvre par la commune ou l'EPCI.

3.2.6.1 Objectif « Soutien à l'emploi d'éducateurs sportifs qualifiés et à des actions permettant l'accessibilité aux jeunes de quartier »

La commune et l'EPCI mettent à disposition des associations concernées des éducateurs sportifs, et contribuent financièrement à leur prise en charge par l'attribution de subventions. Cette mesure a un coût de presque 100 000 € par an pour les collectivités. Les conventions de mise à disposition ne précisent toutefois pas la part d'activité de ces éducateurs qui est dévolue aux quartiers prioritaires. Les prochaines conventions d'objectifs 2022-2024 font apparaître un objectif de « participation aux animations dans les QPV ».

3.2.6.2 Objectif « Soutenir en priorité les actions expérimentales permettant la pratique mixte et non stéréotypée des activités physiques et sportives et les mettre en valeur »

Parmi les associations sportives subventionnées, seuls l'Association sportive Gien Football et le Hand-ball Club, prévoient, en 2016, des animations spécifiquement identifiées comme mixte. À partir de 2019, l'action du hand-ball Club apparaît sous le seul intitulé « la mixité est privilégiée ». Enfin, en 2021, l'UFOLEP du Loiret, a été subventionnée pour favoriser « l'intégration et le bien-être des femmes par la pratique d'activités physiques dans les QPV ». Il est indiqué que si les participantes le souhaitent, quelques séances pourraient être mixtes.

Il apparaît ainsi que l'objectif n'a pas été mis en œuvre puisqu'aucune action expérimentale relative à la pratique mixte et non stéréotypée n'a été relevée, au-delà des actions classiques mises en œuvre par les associations. Bien plus, la mixité des actions n'est plus désormais que « privilégiée », tandis que l'action de l'UFOLEP n'est réservée qu'aux femmes, à rebours de l'objectif poursuivit.

3.2.6.3 Objectif « Généraliser les clauses d'insertion dans les marchés publics passés par les collectivités conventionnées avec l'ANRU »

Les collectivités giennoises indiquent avoir programmé des clauses d'insertion à hauteur de 5 % du montant total des marchés, soit un total de 1 066 heures de travail. Les marchés n'ayant pas encore été attribués, la mise en œuvre de cet objectif ne peut donc être mesurée pour l'instant.

3.2.6.4 Objectif « Développer le rappel à l'ordre par le maire pour les adolescents aux comportements déviants »

La commune indique que cette action n'a pas été mise en œuvre.

3.2.6.5 Objectif « Proposer un programme de formation adapté aux besoins des animateurs intervenants sur les quartiers notamment sur les thématiques laïcité, citoyenneté, menée de débats »

Treize agents ont bénéficié, en 2018, d'une formation « laïcité et valeurs de la République ». Il s'agit d'agents de service en contact avec les enfants, mais aussi de deux agents du service prévention spécialisée (sur six agents). L'objectif a été mis en œuvre partiellement, la formation n'ayant pas été reconduite et n'ayant pas concerné l'ensemble des animateurs.

3.2.6.6 Objectif « Favoriser le retour à l'emploi des jeunes NEET (moins de 26 ans sans emploi et ne suivant ni étude ni formation) »

La CDCG indique que l'objectif correspond à l'action quotidienne de son service de prévention spécialisée en direction des 11-21 ans. Les bilans des conseils intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance évoquent une dizaine d'accompagnements individuels chaque année, sans qu'il soit toujours possible de déterminer la réalité de l'accompagnement (limité à l'accompagnement au permis de conduire par exemple) ou l'efficacité de la mesure (taux de reprise d'une formation ou d'une activité). Seul le compte rendu pour l'année 2016 précise les suites de l'accompagnement (emploi trouvé, apprentissage, etc.). Les autres comptes rendus se contentent d'évoquer le coût de la mesure.

La chambre constate ainsi l'utilité du service de prévention spécialisée dans la mise en œuvre de cet objectif mais regrette cependant l'absence de données permettant de mesurer la réalité de l'accompagnement ou de son efficacité sur la reprise d'activité des jeunes.

3.2.6.7 Objectif « Redynamiser l'activité de maraîchage et l'exploitation forestière : recréer des jardins de bord de Loire »

La Ville indique être en cours de réalisation de cet objectif. Sur une parcelle située aux Montoires, elle met en place 30 jardins familiaux et un espace pédagogique. Les jardins familiaux devraient bénéficier à partir de 2022 à 82 personnes issues des deux quartiers prioritaires de la ville, tandis que la parcelle pédagogique vise une centaine de personnes (scolaires et seniors). Ce projet a été inscrit au NPNRU.

Par ailleurs, l'intercommunalité a été récemment sollicitée afin d'attribuer une subvention à l'association « Les jardins du cœur » qui dispose d'un chantier d'insertion de maraîchage à Gien. Toutefois, l'action ne semble pas être nouvelle et la CDCG n'indique pas si la subvention a été attribuée.

Ainsi, le panel des objectifs examinés par la chambre et dont la mise en œuvre incombe à la commune et à son intercommunalité, connaissent un niveau de mise en œuvre divers. Il est cependant relevé un certain retard dans la concrétisation des actions, près de sept ans après la signature du contrat de ville.

3.3 Le Nouveau programme national de renouvellement urbain encadrant les principaux chantiers menés

Le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) a été lancé en 2014 et fait suite au précédent projet de renouvellement urbain (PNRU). Porté par l'ANRU, il encadre la rénovation urbaine dans 450 QPV d'intérêt national ou régional et prévoit principalement des actions dans l'habitat et les équipements publics. Ce plan était doté au niveau national de 5 Md€, augmenté à 10 Md€ en 2017 et à 12 Md€ à partir de 2021. Action logement est le financeur principal de ce dispositif qui est abondé également par les bailleurs sociaux et l'État.

3.3.1 Un NPNRU centré sur le quartier des Montoires

Dans le Loiret, les Montoires est l'un des quatre quartiers retenus au titre du NPNRU. Classé QPV d'intérêt régional, il perçoit moins de financement ANRU qu'un quartier d'intérêt national. Ce classement tient compte de l'organisation urbanistique du quartier, de la nécessité de le désenclaver et de l'existence de friches. Le financement est réparti par enveloppe régionale, gérée par le préfet de région. Les Montoires bénéficieront de 8 % de cette enveloppe. Par ailleurs, le niveau d'accompagnement de l'ANRU dépend d'un indice dépendant de critères financiers¹⁴. Au regard de certains de ces critères, la situation financière et fiscale des collectivités giennoises (endettement faible, potentiel financier supérieur à la moyenne, effort fiscal inférieur à la moyenne) a conduit l'ANRU à limiter le montant de son aide.

Le déploiement du NPNRU dans le territoire giennois s'est fait après une longue préparation. En effet, le quartier des Montoires était inscrit sur la liste des projets d'intérêt régional dès le 21 avril 2015. Pour autant, la signature de la convention pluriannuelle de renouvellement urbain ne s'est faite que le 30 avril 2019, après l'élaboration à partir de 2017 de quatre études préalables. Ce délai n'est toutefois pas spécifique à Gien et provient notamment des incertitudes financières rencontrées par l'ANRU.

Carte n° 6 : Périmètre et actions du NPNRU



Source : Commune et EPCI

¹⁴ Les critères pris en compte par l'ANRU pour les intercommunalités sont le potentiel financier, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal, le revenu moyen par habitant, le taux d'autofinancement brut et la capacité de désendettement ; et pour les communes le potentiel financier, l'effort fiscal, le revenu moyen par habitant, le taux d'autofinancement brut et la capacité de désendettement.

Hors du quartier des Montoires, il n'existe pour le moment pas de projet de rénovation urbaine aux Champs de la Ville même si des projets de destruction d'habitats existent. La dernière opération de rénovation d'ampleur dans ce quartier remonte à 2001.

3.3.2 Une convention au contenu précis

La convention, signée par neuf parties, le 30 avril 2019, présente de manière exhaustive l'ensemble des problématiques urbaines se posant aux Montoires, élargi également au quartier Cuiry, afin de correspondre à la notion de « quartier vécu » propre à l'ANRU. La convention vise, au-delà de la rénovation, le « renouvellement urbain », ce qui permet de prendre en compte la dimension sociale des projets et de rechercher l'association des habitants.

Des objectifs et des indicateurs de suivi sont définis, tandis qu'un plan de financement détaillé et des fiches actions sont annexés au document. La convention apparaît ainsi beaucoup plus précise que les autres conventions de revitalisation urbaine, notamment parce que les engagements pris par les parties sont contraignants, ce qui n'était pas le cas du contrat de ville ou de la convention Action cœur de ville.

La convention prévoit 43 opérations, dont la réalisation doit se dérouler entre début 2020 et mi-2023. Parmi les principales actions financées par l'ANRU, figurent la destruction de deux immeubles de logements sociaux gérés par LogemLoiret (42 logements) et d'un parking en silos, mais également la requalification et la résidentialisation de 185 logements sociaux (ensemble « Rouge Gorge-Les Mouettes »), tandis que la CDCG prévoit des travaux de voirie conséquents.

D'autres opérations ne bénéficiant pas de subventions de l'ANRU sont également prévues comme des démolitions et requalifications de logements gérés par Coallia, l'achat par la commune du centre commercial désaffecté, l'installation de la gendarmerie ou des travaux d'aménagement de l'espace (espace vert, giratoire, etc.). Le quartier comporte près de mille logements.

Photo n° 3 : L'ensemble Rouge Gorge-Les Mouettes



Source : Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire

L'aménagement en parc de l'ancien foyer des jeunes travailleurs, qui a eu lieu en 2016-2019 a été intégré *a posteriori* dans la convention. La commune et l'EPCI souhaiteraient, d'ailleurs, introduire la destruction du centre commercial à la convention.

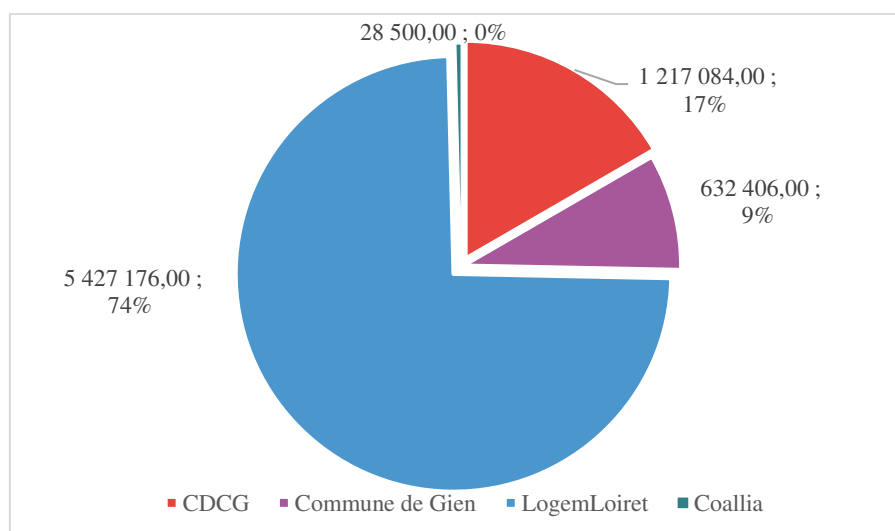
Les entités giennoises se sont ainsi engagées essentiellement dans l'amélioration du cadre de vie (voirie, espaces verts). Aucun équipement supplémentaire ne sera réalisé. L'école des Montoires, présente dans le périmètre QPV, ne fait pas l'objet de projets de travaux. Enfin, la destination future du large espace occupé par le parking en plein air et le centre commercial, qui sera détruit, n'est pas encore déterminée, et n'a donc pas été intégrée dans la convention NPNRU. Une requalification de voirie ou une végétalisation sont envisagées dans un périmètre où des espaces verts ont déjà été créés (à la place du foyer des jeunes travailleurs).

3.3.3 Un financement par l'ANRU très minoritaire mais dans la moyenne nationale

L'ANRU ne s'engage à financer qu'une partie des opérations prévues dans la convention, faisant une distinction entre les opérations intégrant l'enveloppe régionale et celles dite « leviers » qui font l'objet de demandes de financement complémentaire, non satisfaites dans cette convention. L'engagement financier de l'ANRU dans le cadre du NPNRU est de 1,67 M€ de subvention et de 879 000 € de prêt bonifié, soit un total de 2,5 M€.

Le coût total des opérations de renouvellement urbain faisant l'objet d'une subvention ANRU est de 7,27 M€. L'opérateur national finance donc directement 23 % du coût de ces opérations. La part de cofinancement de l'ANRU est proche de celle estimée au niveau national (25 %) ¹⁵.

Graphique n° 6 : Coût total (dont cofinancement) par maître d'ouvrage dans l'enveloppe ANRU (en € et %)



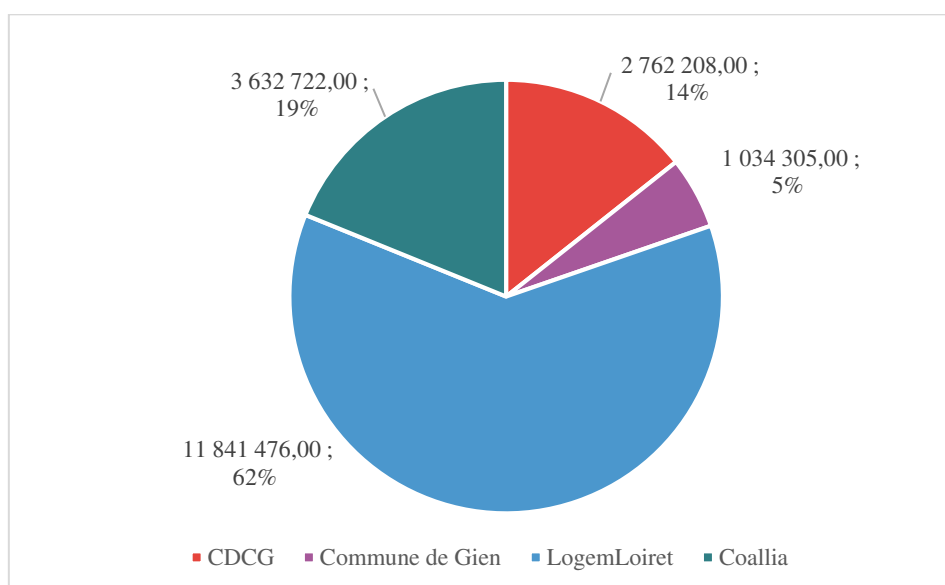
Source : Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire

¹⁵ Cour des comptes, L'ANRU et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain, 2020.

74 % du montant des projets bénéficiant de l'aide de l'ANRU relèvent de la maîtrise d'ouvrage de LogemLoiret, soit près de 5,5 M€. La CDCG disposera de la maîtrise d'ouvrage sur 17 % du montant des projets et la commune de Gien sur 9 %. Les sommes évoquées sont celles du montant total des projets et non du montant réellement à charge du maître d'ouvrage. En effet, ce dernier disposera de cofinancements, notamment de l'ANRU. Les projets portés par la commune et l'EPCI représentent ainsi un quart du montant total des projets.

Les autres opérations qui ne bénéficient pas de financement ANRU représentent un montant estimé à 17,52 M€. Ainsi, sur les 24,76 M€ correspondant à toutes les opérations programmées dans la convention, l'ANRU n'apporte sa contribution qu'à 6,8 % du coût total.

Graphique n° 7 : Coût total (dont cofinancement) par maître d'ouvrage, hors enveloppe ANRU (en € et %)



Source : Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire

Le volume financier des projets hors enveloppe finançable par l'ANRU est porté pour 62 % par LogemLoiret. L'association Coallia est également d'avantage impliquée puisqu'elle sera maître d'ouvrage pour 19 % du montant des projets. Enfin, le bloc communal giennois portera 9 % du montant total, dont 14 % pour la CDCG et 5 % pour la commune.

3.4 Différents outils contractuels mobilisés en complément

La mise en œuvre du contrat de ville a été complétée par le recours à différents outils de la politique de la ville, permettant de formaliser l'ensemble des actions.

3.4.1 Une convention de gestion urbaine de proximité renforçant la qualité du cadre de vie

La convention de gestion urbaine de proximité (GUP), obligatoire en cas d'intervention de l'ANRU, vise à améliorer le fonctionnement des quartiers en coordonnant les interventions des acteurs qui concourent à la qualité du cadre de vie.

La convention GUP en vigueur engage la préfecture du Loiret, la ville de Gien, la CDCG, LogemLoiret et Coallia pour les années 2015 à 2022, bien qu'elle n'ait été signée que le 27 juin 2019. Elle concerne les deux quartiers QPV de Gien.

Un plan d'action détaillé est annexé et des actions correctives prévues pour faire suite au constat de trente-deux difficultés. Si une partie des actions prévues est déjà intégrée au NPNRU, d'autres, spécifiques à cette convention, permettent de cibler des aspects de la vie quotidienne dans les quartiers peu pris en compte dans les autres documents de la politique de la ville. Ainsi, la convention GUP prévoit des mesures d'amélioration de la collecte des déchets, des travaux de voirie ou d'éclairage public qui permettent de réduire les « irritants » et d'améliorer concrètement la qualité de vie dans les quartiers.

Toutefois, le calendrier prévisionnel est peu détaillé et les indicateurs de réalisation sont absents, bien que cela ne soit pas problématique dans la mesure où les actions programmées ont une portée limitée.

3.4.2 Un plan d'action de prévention de la radicalisation

Conclu en juillet 2018 entre la CDCG et la préfecture du Loiret, un plan d'actions de prévention de la radicalisation rappelle le contenu du contrat de ville et insiste sur les actions à mettre en œuvre dans le quatrième pilier. Si le plan comporte principalement des dispositifs intéressants les services de l'État, il prévoit pour la collectivité (bien que signé par la CDCG, le plan cite la commune) la nomination d'une personne « référente » et la mise à disposition temporaire de lieux d'accueil.

3.4.3 Un contrat local de santé n'abordant pas les spécificités des quartiers prioritaires

Un contrat local de santé, élaboré à l'échelle du syndicat mixte du Pays Giennois, a été adopté le 19 juin 2017. La commune et l'EPCI n'en sont donc pas signataires, mais le président de la CDCG participe à son comité de pilotage.

Si le contrat local n'évoque pas les difficultés spécifiques des quartiers prioritaires de la ville, certaines des trente-et-une fiches actions élaborées peuvent être reliées au contenu du contrat de ville (« Informer les habitants sur les droits, les soins et les services existant », « Développer les actions et la promotion des ressources du territoire auprès des personnes en situation de précarité » ou « Améliorer la connaissance des professionnels de santé sur les dispositifs de soins et d'accès aux droits existants sur le territoire »).

3.4.4 Des chartes « Entreprises & Quartiers » en nombre limité

Dans le cadre du contrat de ville, des chartes « Entreprises & Quartiers » ont été signées entre le CGET et des entreprises volontaires. Ces dernières s'engagent à accueillir des jeunes en stage, à participer à des événements en direction des jeunes ainsi qu'à présenter des offres de poste et de stage à des publics issus de QPV. Au total, cinq entreprises ont signé ces chartes pour le territoire giennois. Le nombre de ces chartes est ainsi resté relativement limité. Ni la commune ni l'EPCI n'en sont parties prenantes.

3.5 Des actions volontaristes en complément des engagements contractuels

3.5.1 La mobilisation de compétences partagées entre commune et intercommunalité

L'examen de la mise en œuvre dans les QPV des politiques culturelles et de santé publique, partagées entre niveau communal et intercommunal, permet de mesurer la mobilisation des acteurs locaux dans les quartiers.

3.5.1.1 Des actions culturelles ne permettant pas d'identifier le public issu des QPV

La commune et la CDCG ont fourni un bilan de leurs actions culturelles depuis 2015. Ces actions s'adressaient, directement ou indirectement, aux habitants des QPV. Seules les actions menées en 2015 font mention de la part du public issue des QPV, tandis que cette information est absente pour les autres années. Si certaines actions concernent spécifiquement les QPV (fêtes de quartier ; action de l'Office central de coopération à l'école au profit des écoles des QPV ; spectacle en façade d'immeuble aux Champs de la ville), les autres semblent s'adresser à l'ensemble des habitants du territoire (ainsi des ateliers théâtres dans les collèges du territoire giennois ou un festival du livre jeunesse).

Sur les 34 actions initiées par la commune ou la CDCG entre 2015 et 2021, 73 % s'adressent spécifiquement aux jeunes (scolarisés ou jusqu'à 21 ans), tandis que les autres actions sont destinées à l'ensemble des habitants. Les collectivités giennaises investissent ainsi particulièrement la culture en direction des jeunes afin d'élargir leurs horizons tant géographiques (sorties hors du quartier) qu'intellectuels (organisation d'ateliers de théâtre ou de musique). Les actions visant un public plus large semblent davantage rechercher une amélioration du vivre-ensemble en valorisant les échanges ou en organisant des animations au sein des quartiers (fêtes de quartier, spectacles en façade).

L'ensemble de ses animations a représenté, depuis 2015 (hors 2016), un coût pour la commune et l'EPCI de l'ordre de 275 000 €, soit 44 % du coût total, auquel il faut ajouter 51 000 € de prestations en nature comptabilisées ; la préfecture du Loiret souligne cette spécificité alors que la pratique habituelle des collectivités semble davantage privilégier un soutien financier, qui ouvre alors droit à des aides de l'État. Les dépenses des entités locales ont été couvertes pour partie par des subventions de l'État (CGET) à hauteur de 116 000 €.

Une montée en charge significative est constatée depuis 2015, illustrant les délais nécessaires pour faire émerger les projets et les objectifs du contrat de ville. Il faut également

rappeler que les années 2020 et 2021 se sont révélées particulières en raison de la crise sanitaire, peu propices aux actions culturelles, ce qui n'a pas empêché la poursuite des projets dans ce domaine.

D'autres actions, non comprises dans le contrat de ville, ne sont pas comptabilisées dans le bilan fourni. Ainsi, des dispositifs tarifaires (mise en place par la ville de la gratuité de la médiathèque depuis 2019 pour l'ensemble des habitants ; mise en place par la CDCG d'une tarification solidaire pour la saison culturelle) ou bien, depuis 2020, des dispositifs d'animation de quartier, créés ultérieurement par l'État, (Quartiers d'été par exemple) ou de colonies de vacances (dispositif Vacances apprenantes) qui s'adressent, en partie, au public des QPV.

La politique culturelle est activement mobilisée par la commune et l'EPCI au profit des habitants de QPV, en particulier des publics les plus jeunes. Toutefois, en l'absence de données précises, l'effet de ces actions sur les habitants de ces quartiers n'est pas mesurable.

3.5.1.2 Une politique de sécurité publique privilégiant la prévention

Une convention de coordination en matière de sécurité publique a été conclue en 2015 entre la gendarmerie nationale et la police municipale. Si les actions de cette convention concernent l'ensemble du territoire giennois, une vraie complémentarité est cependant notée dans les actions anti-délinquance et le démantèlement des trafics de stupéfiants dans les quartiers politiques de la ville. Elle a été renouvelée en 2022.

Par ailleurs, un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD) réunit régulièrement, depuis 2002, la commune, le groupement et différents acteurs de la sécurité publique (services préfectoraux, justice, gendarmerie, etc.). La situation des QPV y est évoquée.

Cependant, au-delà de ces instances de concertation, la commune n'indique pas de mise en œuvre de mesures spécifiques (comme un renforcement de la vidéo-surveillance par exemple, alors qu'un centre de supervision urbain va être créé pour 120 000 € en 2021-2022, qui devrait prendre place dans le quartier des Champs de la ville). Pour autant de nombreuses actions communales et intercommunales de sensibilisation et de prévention sont détaillées, à travers la mobilisation des moyens dans l'environnement scolaire ou sportif et le recours à des associations. La CDCG dispose d'un service de prévention spécialisée, doté de deux agents qui vise à accompagner les jeunes de moins de 21 ans. Enfin, il faut relever la volonté des élus locaux d'installer la nouvelle caserne de gendarmerie, dont les travaux sont en cours, dans le quartier des Montoires.

3.5.2 La mobilisation des leviers propres à la commune et son EPCI

Il n'existe pas de données consolidées des moyens financiers consacrés par la commune et l'EPCI aux politiques de la ville et de rénovation des quartiers prioritaires.

3.5.2.1 Un renforcement des moyens humains dans les quartiers

La CDCG mobilise un effectif de six personnes pour mettre en œuvre la politique de la ville : une cheffe de service, une assistante et quatre adultes-relais (contrats d'insertion réservés aux personnes résidants en QPV, et qui font l'objet d'une aide financière de l'État). Participent

également à la politique de la ville, quoique de manière non exclusive, deux éducateurs de la prévention spécialisée.

L'EPCI a également fait le choix de renforcer l'implantation de ses services dans le périmètre des quartiers prioritaires. Ainsi, en 2016, l'établissement a mis en place un Pôle social dans le quartier Champs de la ville, comportant trois équivalents temps plein qui sont en charge, notamment, du portage de repas à domicile. La même année, le service politique de ville s'est installé dans le centre social des Montoires. En 2021, sept agents y travaillaient. Enfin, en 2017, un lieu d'accueil parents-enfants a été créé aux Montoires au sein du centre de loisirs May Soua. Six bénévoles y accueillent les enfants le jeudi matin.

A l'instar de la communauté de communes, la commune a renforcé la présence de ses services au sein des QPV. Ainsi, le centre communal d'action sociale, avec trois agents, a été installé dans les locaux du Pôle social des Champs de la ville, de même que le centre de planification et d'éducation familiale, avec la présence occasionnelle de six professionnels de santé, et un Point justice à partir de 2020. Le Pôle social accueille également des services de l'EPCI et, depuis 2021, des audiences foraines du tribunal judiciaire de Montargis.

3.5.2.2 L'existence de recettes liées à la politique de la ville

La commune perçoit une part de dotation versée par l'État au titre des problématiques urbaines : la dotation de solidarité urbaine (DSU). Son montant est calculé sur la base d'indicateurs (potentiel financier, nombre de logements sociaux, revenu, etc.).

La DSU perçue par la commune de Gien a significativement augmenté sur la période, passant de 342 905 € en 2015 à 571 780 € en 2020, soit une progression de 10,8 % par an en moyenne.

Tableau n° 2 : Évolution du montant de la dotation de solidarité urbaine

<i>En €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evol. Annuelle moyenne
<i>Montant DSU</i>	342 905	346 334	438 193	490 376	530 676	571 780	10,8 %

Source : Fiches DGF

3.5.2.3 Des exonérations fiscales applicables au territoire des QPV

Une exonération temporaire de cotisation foncière des entreprises, de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) existe au profit des commerces implantés dans les QPV. Le coût de l'exonération de TFB est supporté à 60 % par la commune, le solde étant compensé par l'État. L'existence d'un contrat de ville est nécessaire.

Le coût de ces exonérations entre 2016 et 2020 représente 462 000 €. Après déduction de la compensation de l'État, le coût net s'élève, pour la commune, à 277 555 €, soit près de 55 000 € par an en moyenne. Concernant les exonérations pour la CFE et la CVAE, la CDCG relève une absence de base imposable.

3.5.3 Des actions en faveur du logement social et de leurs occupants

3.5.3.1 La création d'une conférence intercommunale du logement

L'intercommunalité a mis en place une Conférence intercommunale du logement à partir de 2018. Cette instance, rendue obligatoire par la loi, est composée de représentants de l'État, de la CDCG, ainsi que de représentants de collectivités, d'usagers et de professionnels. Elle vise à définir les objectifs en matière d'attribution et de mutation des logements sociaux. Concernant les logements sociaux dans les QPV, elle doit s'assurer que les publics les plus paupérisés ne soient pas installés préférentiellement dans ces quartiers et que emménagements assurent une forme de mixité des publics. Cet objectif de mixité sociale a été renforcé par la loi.

À Gien, la conférence se réunit une fois par an et permet les échanges d'information sur le logement social. Ainsi, en 2019, les élus ont sollicité les bailleurs sociaux pour une meilleure circulation de l'information. La conférence aborde également la situation des mutations en QPV qui n'atteignent pas encore les seuils fixés par la loi.

Un des enjeux est d'assurer une mixité dans le profil des occupants de logements sociaux hors et dans les QPV, conformément aux objectifs fixés par la loi Égalité et Citoyenneté. Ainsi, les bailleurs doivent s'assurer de ne pas attribuer exclusivement les logements en QPV aux ménages les plus en difficulté pour permettre leur établissement dans les autres quartiers. La loi a ainsi fixé un objectif d'attribution des logements sociaux hors QPV à des ménages du premier décile (le plus précaire) de 25 %.

À Gien, les attributions de logements sociaux hors QPV ont bénéficié pour 19,6 % à des ménages du premier décile, ce qui est un peu inférieur à l'objectif fixé par la loi, mais proche de celui retenu par la convention intercommunale d'affectation (20 %). Par ailleurs, les ménages du premier décile ont été bénéficiaires de 11 % des logements attribués en 2020 dans le quartier des Montoires et de 30 % de ceux attribués dans le quartier des Champs de la ville.

Le profil des ménages s'installant en 2020 dans les logements sociaux des Montoires présente cependant les caractéristiques d'une population en difficulté (22 % au chômage ; 50 % de nationalité française, 50 % ont des ressources inférieures à 60 % du plafond PLUS)¹⁶.

3.5.3.2 Un abattement fiscal en faveur des bailleurs sociaux

Par ailleurs, les bailleurs sociaux bénéficient d'un allègement de la taxe foncière sur les propriétés bâties, par le biais d'un abattement de 30 %, dont le coût pour la commune et le département est en partie compensé par l'État (40 %)¹⁷. Cet abattement fait l'objet de la signature d'une convention, entre le bailleur, l'EPCI, la commune et la préfecture, prévoyant les contreparties que le bailleur social doit mettre en œuvre.

Cette convention a été signée, à Gien, le 24 octobre 2016 pour la période 2016-2020, puis jusqu'en 2022. L'abattement concernait respectivement pour 2016 et 2020, 1 166 et 1103 logements dans les deux quartiers QPV. Dans la convention, LogemLoiret s'engage à diverses actions, notamment à renforcer l'entretien (trois agents d'entretien) et la présence de son personnel (permanences dans les quartiers), ainsi qu'à prendre des mesures pour l'enlèvement

¹⁶ Le bailleur social, du fait d'un changement de logiciel, ne dispose plus des données antérieures, ce qui empêche une comparaison historique du profil des ménages entrants.

¹⁷ Article 1388 bis du code général des impôts.

des épaves ou animer la vie du quartier. Enfin, la convention, ainsi que les bilans annuels jusqu'en 2017, comportent des éléments de comparaison permettant d'objectiver le surcoût éventuel des actions du bailleur dans les QPV giennois : ainsi, en 2017, le gardiennage et le nettoyage des parties communes est plus coûteux dans les QPV qu'hors QPV, alors qu'à l'inverse, les coûts de remise en état des logements et de maintenance des parties communes sont plus faibles.

Le coût pour la commune de Gien consiste en la perte de recettes, bien que compensée en partie par l'État. Sur la période 2016 à 2020, la commune a ainsi perdu plus de 312 000 € de recettes au titre de cette mesure. L'abattement accordé au bailleur représente près d'un million d'euros sur cinq ans et 164 € par logement en 2020.

Dans le même temps, le bailleur social indique avoir mis en œuvre des actions à hauteur de 1,7 M€. Interrogé sur le contenu de ses actions et du « sur-entretien » réalisé, il indique que si les postes d'agents d'entretien existaient avant 2015, leurs interventions étaient réparties sur plusieurs sites et non seulement sur les QPV. De même, il précise que la convention l'a conduit à maintenir ces postes dans les QPV alors que sa politique actuelle vise davantage à remplacer ces postes par le recours à des prestations externalisées. Le taux d'agent d'entretien par logement était, aux Montoires, de 0,14 % en 2015 et de 0,17 % en 2020, contre une moyenne pour l'ensemble des logements collectifs de LogemLoiret de 0,16 %. Le ratio aux Montoires n'apparaît donc pas significativement différent de la moyenne départementale. Le ratio semble, toutefois, meilleur aux Champs de la ville (0,29 %).

Enfin, LogemLoiret indique avoir augmenté ses fréquences d'intervention d'entretien. Il estime le surcoût par logement de ce « sur-entretien » à 71 € en 2020. Il pourra cependant être relevé que 40 à 60 % de l'abattement obtenu par le bailleur sert à financer les postes d'agents d'entretien qui existaient déjà avant l'instauration de ce dispositif, ce qui, *de facto*, limite l'investissement supplémentaire consenti par le bailleur.

Tableau n° 3 : Abattement TFB

	Dépenses Bailleur	Montant abattement TFB (a)	Dont part communale (54,76%) (b)	Compensation par l'État (40%) (c)	Coût net pour la commune (d=b-c)
2016	435 910,00	181 945,00	99 633,08	39 853,23	59 779,85
2017	308 697,00	191 282,00	104 746,02	41 898,41	62 847,61
2018	405 525,00	192 993,00	105 682,97	42 273,19	63 409,78
2019	349 906,00	203 307,00	111 330,91	44 532,37	66 798,55
2020	270 008,00	181 264,00	99 260,17	39 704,07	59 556,10
Total	1 770 046,00	950 791,00	520 653,15	208 261,26	312 391,89

Source : Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire à partir données collectivité



3.5.4 Une action de rénovation menée directement par la commune, la destruction du centre commercial

La commune et la CDCG mènent également des actions urbanistiques complémentaires des opérations de l'ANRU dans le quartier des Montoires. La chambre a examiné l'acquisition et de la destruction, par la commune, de l'ancien centre commercial du quartier.

Ce dernier occupe une place centrale dans cet espace urbain. Depuis longtemps désaffecté dans sa plus grande partie, la commune a souhaité le détruire afin de réaménager l'espace public soit en parc soit en réorganisant la voirie.

Entre 2019 et 2021, la commune a acquis treize cellules de l'ancien centre commercial des Montoires, pour un montant de plus de 295 000 €. Le montant dépassant le seuil de 180 000 € HT¹⁸, la consultation préalable de la direction de l'immobilier de l'État (DIE) était obligatoire.

L'acquisition du centre commercial fait l'objet des remarques suivantes :

- de façon formelle, les délibérations d'acquisition ne font jamais mention de l'estimation de la DIE, mais précisent seulement que les services municipaux ont réalisé les démarches nécessaires. Il est cependant rappelé qu'aux termes de l'article L. 2241-1 du CGCT, « Le conseil municipal délibère au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'État ». Les délibérations auraient ainsi dû viser explicitement les avis de la DIE. Les procès-verbaux des conseils municipaux ne font pas plus mention du contenu de l'avis ;
- quatre cellules ont été acquises pour un montant supérieur à celui estimé par la DIE. Deux cellules sont problématiques dans la mesure où le montant de l'acquisition dépasse de 31,5 % et de 164 % l'estimation produite. Si l'estimation de la DIE prévoit la possibilité d'une marge de négociation de +10 %, un écart supérieur devrait être justifié dans la délibération d'acquisition, ce qui n'est pas le cas. Les délibérations mentionnent seulement que ces cellules étaient les dernières à acquérir, alors que la justification doit porter notamment sur le différentiel de prix. Concernant les autres cellules, les écarts avec l'estimation restent dans la marge de négociation de 10 % prévue ;
- concernant une de ces cellules, il s'avère que le conseil municipal a délibéré deux fois sur son acquisition : une première fois, le 25 septembre 2019, pour un montant de 16 720 € et une seconde fois, le 16 décembre 2020, pour un montant de 40 228 €. La seconde délibération ne fait ni mention que le conseil municipal s'était déjà prononcé sur cette cellule ni référence à l'estimation de la DIE (15 200 €). Interrogée sur cette nouvelle délibération et cet écart de prix, la commune indique que le propriétaire de la parcelle aurait découvert, à l'occasion de la vente, l'existence d'arriérés de charges à son encontre et a proposé que la ville les prenne à son compte en augmentant le prix d'achat. Cette négociation a été acceptée afin de progresser dans l'opération de destruction du centre commercial. Toutefois, cela a conduit la ville à prendre à sa charge les sommes dont le propriétaire ne s'était pas acquitté depuis plusieurs années, soit 17 443 € de frais de syndic et 6 065 € de taxes foncières. Si l'acquisition et la fixation du prix d'achat se font de gré à gré, il est relevé cependant le peu de transparence dans l'information donnée aux élus (le

¹⁸ Arrêté du 5 décembre 2016 relatif aux opérations d'acquisitions et de prises en location immobilières poursuivies par les collectivités publiques et divers organismes.

procès-verbal de la séance ne révèle pas que les élus étaient informés de l'existence d'une précédente délibération) et l'absence de motivation du prix d'achat ;

- le coût total se monte à 295 292 €, soit un montant supérieur aux estimations de la DIE de 13,2 %. Toutefois, l'écart est un peu moindre dès lors qu'on prend en compte une des cellules qui n'a pas fait l'objet d'estimation.

Les comptes administratifs 2019 et 2020 de la commune comportent, dans leur annexe A10.1, l'état des entrées d'immobilisations, et donc des acquisitions durant cette période. Le bilan effectué présente des imprécisions concernant cette opération : dix acquisitions figurent sous la dénomination « acquisition Bat cadastre n°AE135/AE129 », alors que seule une des acquisitions correspond à ce lot. Cinq acquisitions peuvent cependant être rapprochées des lots évoqués dans le tableau ci-dessus, et cinq entrées correspondent à des frais de notaire, frais de transaction ou frais d'acte.

Le montant total de rachat des cellules dépasse significativement le montant qui avait été prévu dans la convention NPNRU, où figure le chiffre de 132 000 € HT par exemple, ou bien dans la convention Action Cœur de ville, qui comporte également cette opération, et où figure un montant d'acquisition de 207 096 € TTC.

Par ailleurs, à la suite du rachat des cellules, des travaux de démolition ont eu lieu sur une partie du centre commercial pour plus de 141 000 € HT supplémentaires.

Une information aux élus a toutefois été réalisée lors du débat d'orientation budgétaire 2019 sur le coût prévisionnel d'acquisition et de destruction du centre commercial (356 000 €).

Au total, l'acquisition et la destruction de l'ancien centre commercial représente un montant de plus de 436 000 €. Sans remettre en cause l'intérêt de l'opération, la chambre souligne les irrégularités constatées lors de cette opération et plus généralement les écarts non justifiés avec l'estimation de la DIE et la faiblesse de l'information donnée aux élus. Ces derniers ont délibéré parcelle par parcelle, et sur un cas au moins plusieurs fois de suite pour une opération dont le montant représente tout de même près de 8 % des dépenses d'équipement communales 2019 et 2020 cumulées. La chambre recommande donc de veiller à la complétude des informations, notamment dans les délibérations, relatives aux conditions d'acquisition de biens immobiliers à l'avenir.

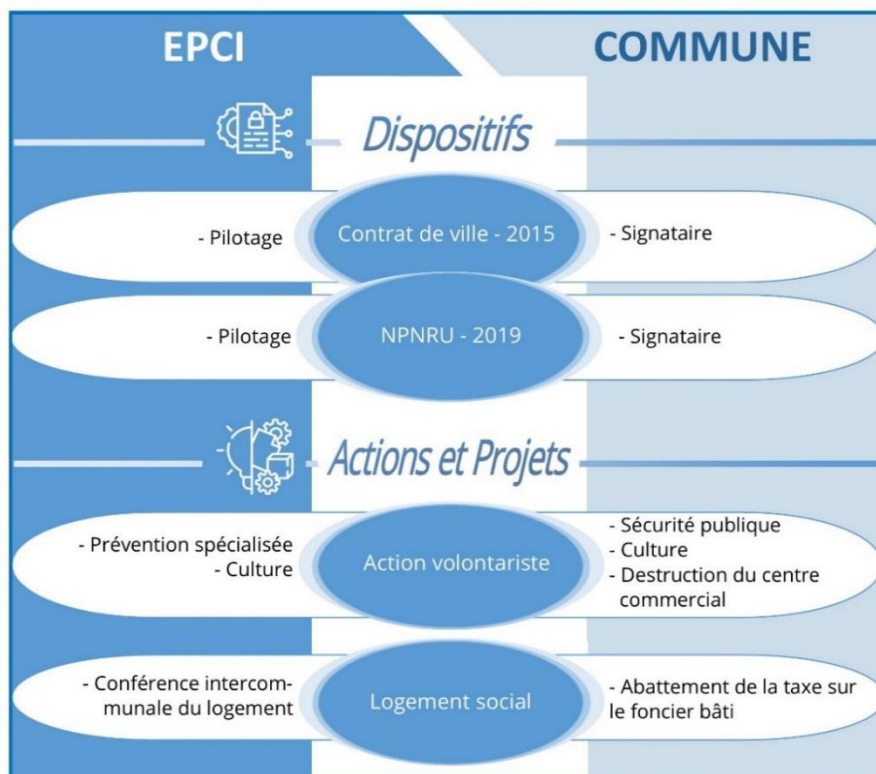
Recommandation n° 3 : Veiller à la complétude des informations relatives aux conditions d'acquisition de biens immobiliers communiquées au conseil municipal et présentes dans les délibérations.
--

3.6 Une politique ambitieuse mais non prescriptive

La politique de rénovation urbaine des quartiers prioritaires de Gien s'avère ambitieuse. Les très nombreux objectifs fixés dans le contrat de ville en témoignent, tout comme la volonté de mobiliser l'ensemble des politiques publiques. Pour autant, il pourra être regretté que les principaux documents stratégiques restent, dans leur grande part, non prescriptifs et que les moyens d'évaluer l'efficacité de cette politique ne soient pas prévus.

C'est principalement dans le quartier des Montoires que se concentrent, depuis 2015, les actions de rénovation urbaine. A l'issue de ce programme, qui bénéficiera d'un financement limité de l'ANRU, la majorité des logements¹⁹ et de l'espace public devrait avoir été réhabilitée ou rénovée, même si le devenir de l'espace dégagé par la destruction du centre commercial et du parking limitrophe devra encore être déterminé.

Schéma n° 2 : Répartition des interventions communales et intercommunales dans la rénovation urbaine



Source : Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire

Cette politique est à l'origine d'une certaine dynamique de l'action publique, surtout si l'on compare la situation actuelle avec la première génération de contrat de ville. Ce constat est partagé par la préfecture du Loiret. Par ailleurs, la commune et son EPCI ont su mobiliser des moyens et leurs compétences pour accompagner les grands projets urbanistiques, même si cet effort doit être poursuivi. Sur ce dernier point, et dans la perspective de préparer la suite du contrat de ville qui s'achève en 2022, la chambre recommande aux deux acteurs giennois de se doter d'objectifs quantifiables afin de permettre une évaluation objective des actions réalisées dans les quartiers prioritaires.

¹⁹ Sur les 1000 logements du quartier, 216 devraient être détruits, 49 reconstruits et 345 bénéficieront de rénovation ou de requalification suite au NPNRU. Par ailleurs, 223 logements avaient été rénovés avant le NPNRU.

Recommandation n° 4 : Mesurer l'efficacité des actions réalisées dans les quartiers prioritaires en se dotant d'objectifs quantifiables.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La ville de Gien possède deux quartiers prioritaires de la ville, dont celui des Montoires qui fait l'objet d'un chantier de rénovation de grande ampleur. Depuis 2015, un contrat de ville fixe les objectifs poursuivis dans ces quartiers par les différents acteurs à travers leurs interventions.

Toutefois, ce document, malgré son ambition, apparaît peu prescriptif et son suivi n'est que lacunaire.

L'opération de rénovation urbaine en faveur des Montoires, lancée en 2019 avec le soutien de l'ANRU, s'appuie à l'inverse sur un diagnostic étayé et un plan d'actions détaillé même si le devenir de certains espaces devra encore être précisé.

La commune et l'intercommunalité ont mobilisé leurs moyens et leurs compétences en complément de ces dispositifs mais elles pourraient encore améliorer la mesure de l'efficacité de leurs actions en se dotant d'objectifs quantifiables.

ANNEXES

Annexe n° 1. Tableau des procédures	64
Annexe n° 2. Acquisition du centre commercial des Montoires.....	65
Annexe n° 3. Glossaire	66
Annexe n° 4. Réponses	67

Annexe n° 1. Tableau des procédures

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières (articles L. 243-1 à L. 243-6) :

<i>Objet</i>	<i>Dates</i>	<i>Destinataires</i>	<i>Dates de réception des réponses éventuelles</i>
<i>Envoi des lettres d'ouverture de contrôle</i>	16 juillet 2021 reçue le 19 juillet 2021	M. Francis Cammal, maire (commune)	
	14 janvier 2022 reçue le 17 janvier 2022	M. Francis Cammal, président (EPCI)	
	2 septembre 2021 reçue le 17 septembre 2021	M. Christian Bouleau, ancien ordonnateur (commune)	
	14 janvier 2022 reçue le 21 janvier 2022	M. Christian Bouleau, ancien ordonnateur (EPCI)	
<i>Entretiens de fin de contrôle</i>	25 février 2022	M. Francis Cammal (commune et EPCI)	
	1 ^{er} mars 2022	M. Christian Bouleau (commune et EPCI)	
<i>Délibéré de la chambre</i>	29 mars 2022		
<i>Envoi du rapport d'observations provisoires (ROP)</i>	10 mai 2022 reçu le même jour	M. Francis Cammal (commune)	11 juillet 2022
	10 mai 2022 reçu le 12 mai 2022	M. Francis Cammal (EPCI) M. Christian Bouleau (commune et EPCI)	11 juillet 2022 25 juillet 2022 ne formule aucune observation
<i>Délibéré de la chambre</i>	11 août 2022		
<i>Envoi du rapport d'observations définitives (ROD1)</i>	22 août 2022 reçu le 25 août 2022	M. Francis Cammal (commune)	23 septembre 2022 ne formule aucune observation
		M. Francis Cammal (EPCI)	23 septembre 2022 ne formule aucune observation
	22 août 2022 reçu le 26 août 2022	M. Christian Bouleau (commune et EPCI)	néant



Annexe n° 2. Acquisition du centre commercial des Montoires

N° cellule	Délibération	Montant acquisition (HT)	Estimation de la DIE (HT)	Écarts avec estimation (%)	Commentaire
<i>AE 135, 129 et prorata 137</i>	(N° 2018/06/26)	(118 450 €)			<i>La collectivité a redélibéré en 2019 pour séparer les lots</i>
<i>AE 135 et prorata 137</i>	N° 2019/49	107 610 €	130 000 €	-17,2 %	Estimation de la DIE datant de novembre 2015
<i>AE 129</i>	N° 2019/49	7 390 €			Pas d'estimation de la DIE
<i>AE 136</i>	N° 2019/47	1 €	1 €	0 %	
<i>AE 141 et prorata 137</i>	N° 2019/45	15 000 €	15 000 €	0 %	
<i>AE 142 et 175</i>	N° 2021/35	72 338 €	55 000 €	31,5 %	Écart supérieur à 10%
<i>AE 173</i>	(N° 2019/94)	(16 720 €)	15 200 €	10 %	<i>La collectivité a redélibéré en 2020</i>
<i>AE 173</i>	N° 2020/115	40 228 €	15 200 €	164 %	Écart supérieur à 10 %
<i>AE 174, 176 et prorata 137</i>	N° 2019/48	17 000 €	16 200 €	4,9 %	
<i>AE 177, 157 et prorata 137</i>	N° 2019/50	32 274 €	29 340 €	10 %	
<i>AE 178</i>	N° 2019/46	1 €	1 €	0 %	
Total		295 292 €	260 742 €	13,2 %	


Annexe n° 3. Glossaire

- ANAH : Agence nationale d'amélioration de l'habitat
- ANCT : Agence nationale de cohésion des territoires
- ANRU : Agence nationale de rénovation urbaine
- CAF : Caisse d'allocations familiales
- CCI : Chambre de commerce et d'industrie
- CDCG : Communauté des communes giennoises
- CESEL : Conseil économique, social et environnemental local
- CFE : Cotisation foncière des entreprises
- CGCT : Code général des collectivités territoriales
- CGET : Commissariat à l'égalité des territoires
- CMA : Chambre des métiers et de l'artisanat
- CPER : Contrat de plan État-Région
- CRST : Contrat régional de solidarité territoriale
- CUCS : Contrat urbain de cohésion sociale
- CVAE : Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
- DDJSCS : Direction départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
- DIE : Direction de l'immobilier de l'État
- DIRECCTE : Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
- DOO : Document d'orientations et d'objectifs
- DRAC : Direction régionale des affaires culturelles
- DSIL : Dotation de soutien à l'investissement local
- DSU : Dotation de solidarité urbaine
- EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
- EPF : Établissement public foncier
- GUP : Gestion urbaine de proximité
- HLM : Habitat à loyer modéré
- INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
- NPNRU : Nouveau programme national de rénovation urbaine
- OPAH : Opération programmée d'amélioration de l'habitat
- ORT : Opération de revitalisation de territoire
- PADD : Projet d'aménagement et de développement durable
- PLUi : Plan local d'urbanisme intercommunal
- QPV : Quartier prioritaire de la politique de la ville
- SCOT : Schéma de cohérence territorial
- TASCOT : Taxe sur les surfaces commerciales
- TFB : Taxe sur le foncier des propriétés bâties

Annexe n° 4. Réponses





Envoyé en préfecture le 29/11/2022
Reçu en préfecture le 29/11/2022
Publié le 
ID : 045-244500211-20221118-D_2022_135-DE

DIRECTION GENERALE
02 38 29 80 00
direction@cc-giennoises.fr

Objet : Contrôle thématique Ville de
Gien et Communauté des Communes
Giennoises
Affaire suivie par : Laurent Venin
Directeur Général des Services
Nos Réf. : FC/LV/2022

Mme Cécile DAUSSIN-CHARPANTIER
Présidente Chambre Régionale des Comptes
Centre-Val de Loire
15 rue d'Escures
BP 2425
45032 ORLEANS CEDEX

Gien, le 22 septembre 2022,

Madame la Présidente,

Par courrier daté du 22 août dernier, vous m'avez notifié le rapport coordonné d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la Ville de Gien et de la Communauté des Communes Giennoises (politique de revitalisation urbaine).

Les observations et recommandations formulées dans ledit rapport n'appellent pas de ma part de remarques particulières.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération distinguée.

Francis Cammal

Président de la Communauté des Communes Giennoises,
Maire de Gien,
Vice-Président du Conseil départemental du Loiret



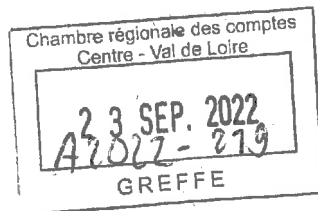
Envoyé en préfecture le 29/11/2022

Reçu en préfecture le 29/11/2022

Publié le



ID : 045-244500211-20221118-D_2022_135-DE



Envoyé en préfecture le 29/11/2022

Reçu en préfecture le 29/11/2022

Publié le

ID : 045-244500211-20221118-D_2022_135-DE



Madame Cécile DAUSSIN-CHARPANTIER
Présidente de la Chambre Régionale des Comptes
Centre-Val de Loire
15, rue d'Escures
BP 2425
45032 ORLEANS CEDEX

Direction Générale
02 38 29 80 00
mairie@gien.fr

Objet :
Affaire suivie par : Laurent VENIN
Directeur Général des Services
Nos Réf. : FC/LV/2022
Vos Réf. : greffe n°D2022-393/LC

Gien, le 22 septembre 2022

Madame la Présidente,

Par courrier daté du 22 août dernier, vous m'avez notifié le rapport coordonné d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la Ville de Gien et de la Communauté des Communes Giennoises (politique de revitalisation urbaine).

Les observations et recommandations formulées dans ledit rapport n'appellent pas de ma part de remarques particulières.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération distinguée.

Francis Cammal

Maire de Gien,
Président de la Communauté des Communes Giennoises,
Vice-Président du Conseil départemental du Loiret.

DG

Envoyé en préfecture le 29/11/2022

Reçu en préfecture le 29/11/2022

Publié le



ID : 045-244500211-20221118-D_2022_135-DE



Envoyé en préfecture le 29/11/2022

Reçu en préfecture le 29/11/2022

Publié le

ID : 045-244500211-20221118-D_2022_135-DE



Les publications de la chambre régionale des comptes
Centre-Val de Loire
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-centre-val-de-loire

Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire

15 rue d'Escures

BP 2425

45032 Orléans Cedex 1

Tél : 02 38 78 96 00

centrevaldeloire@crtc.ccomptes.fr