

N° 910

SÉNAT

2021-2022

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 septembre 2022

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)  
et de la délégation sénatoriale aux entreprises (2) par la mission conjointe  
de contrôle relative à la **revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs**,*

Par M. Rémy POINTEREAU, Mme Sonia de LA PROVÔTÉ, MM. Serge BABARY  
et Gilbert-Luc DEVINAZ,

Sénateurs et Sénatrice

---

(1) *Cette délégation est composée de :* Mme Françoise Gatel, *présidente* ; MM. Rémy Pointereau, Guy Benarroche, Mme Agnès Canayer, MM. Jean-Pierre Corbisez, Bernard Delcros, Mmes Corinne Féret, Michelle Gréaume, MM. Charles Guéné, Éric Kerrouche, Antoine Lefèvre, Mme Patricia Schillinger, M. Pierre-Jean Verzelen, *vice-présidents* ; MM. François Bonhomme, Franck Montaugé, Cédric Vial, Jean Pierre Vogel, *secrétaires* ; Mmes Nadine Bellurot, Céline Brulin, MM. Bernard Buis, Laurent Burgoa, Thierry Cozic, Mmes Chantal Deseyne, Catherine Di Folco, MM. Thomas Dossus, Jérôme Durain, Mme Dominique Estrosi Sassone, MM. Fabien Genet, Hervé Gillé, Jean-Michel Houllégatte, Mmes Muriel Jourda, Sonia de La Provôté, Christine Lavarde, Anne-Catherine Loisier, MM. Pascal Martin, Hervé Maurey, Franck Menonville, Jean-Marie Mizzon, Philippe Mouiller, Olivier Paccaud, Philippe Pemezec, Didier Rambaud, Mme Sylvie Robert, MM. Jean-Yves Roux, Laurent Somon, Lucien Stanzione.

(2) *Cette délégation est composée de :* M. Serge Babary, *président* ; M. Stéphane Artano, Mmes Martine Berthet, Florence Blatrix Contat, MM. Gilbert Bouchet, Emmanuel Capus, Mme Anne Chain-Larché, MM. Gilbert-Luc Devinaz, Thomas Dossus, Fabien Gay, Jacques Le Nay, Dominique Théophile, *vice-présidents* ; MM. Rémi Cardon, Jean Hingray, Sébastien Meurant, Vincent Segouin, *secrétaires* ; Mmes Cathy Apourceau-Poly, Annick Billon, Nicole Bonnefoy, MM. Michel Canévet, Daniel Chasseing, Alain Chatillon, Mme Marie-Christine Chauvin, MM. Pierre Cuypers, Alain Duffourg, Mme Pascale Gruny, MM. Christian Klinger, Daniel Laurent, Stéphane Le Rudulier, Martin Lévrier, Didier Mandelli, Jean-Pierre Moga, Albéric de Montgolfier, Claude Nougéin, Mme Guylène Pantel, MM. Georges Patient, Sébastien Pla, Mmes Émilienne Poumirol, Frédérique Puissat, MM. Christian Redon-Sarrazy, Olivier Rietmann, Daniel Salmon.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LISTE DES 14 RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>7</b>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	<b>13</b>
<b>I. LE VOLET REVITALISATION DE LA LOI ÉLAN : DES DISPOSITIONS AMBITIEUSES ET VOLONTARISTES QUI DOIVENT BEAUCOUP AU SÉNAT</b> ..15	
<b>A. LES TRAVAUX PRÉCURSEURS DU SÉNAT EN 2017-2018 SUR LA REVITALISATION DES CŒURS DE VILLE</b> .....	<b>15</b>
<b>B. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LOI ÉLAN</b> .....	<b>16</b>
1. <i>Les opérations de revitalisation des territoires (ORT), au cœur du volet « revitalisation » de la loi ÉLAN</i> .....	<b>16</b>
a) La dispense d'autorisation commerciale : une mesure destinée à renforcer l'attractivité commerciale en centre-ville .....	<b>18</b>
b) Le moratoire suspensif : une procédure exceptionnelle mais fondamentale .....	<b>19</b>
c) Le dispositif dit « Denormandie », un outil de revitalisation jugé essentiel .....	<b>19</b>
2. <i>L'analyse d'impact du projet commercial, une avancée considérable</i> .....	<b>20</b>
3. <i>Le renforcement du contrôle préfectoral de conformité</i> .....	<b>21</b>
4. <i>De nouveaux outils à la disposition des élus pour réguler les implantations commerciales</i> ..	<b>22</b>
5. <i>La composition des CDAC élargie aux représentants du monde économique</i> .....	<b>24</b>
<b>C. DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES VALIDÉES PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	<b>24</b>
1. <i>La décision du Conseil constitutionnel (QPC)</i> .....	<b>25</b>
2. <i>La position de la Cour de justice de l'Union européenne</i> .....	<b>27</b>
<b>D. UN PREMIER BILAN POSITIF</b> .....	<b>30</b>
1. <i>ORT : un dispositif salué par les acteurs rencontrés ou interrogés dans le cadre de la mission</i> .....	<b>30</b>
a) Le rôle confié à l'ANCT, un rôle conforme à la volonté du législateur .....	<b>32</b>
b) La dispense d'autorisation, une mesure positive non remise en cause par la loi « climat et résilience » .....	<b>33</b>
c) Le moratoire : une mise en œuvre rapide, un dispositif dissuasif .....	<b>34</b>
2. <i>L'analyse d'impact du projet commercial, un nouvel outil au service de la revitalisation</i> ..	<b>36</b>
a) Le nouveau critère des effets du projet commercial sur la revitalisation .....	<b>36</b>
b) Le test anti-friches .....	<b>39</b>
c) L'indépendance des organismes chargés de réaliser l'analyse d'impact .....	<b>40</b>
d) L'association du tissu économique aux décisions de la CDAC .....	<b>41</b>
<b>E. DES AMÉLIORATIONS NÉCESSAIRES POUR DONNER UN NOUVEL ÉLAN À LA LOI</b> .....	<b>41</b>
1. <i>« Muscler » le dispositif Denormandie</i> .....	<b>44</b>
2. <i>Dispenser les ORT des règles du « Zéro artificialisation nette »</i> .....	<b>44</b>
3. <i>Utiliser davantage les documents d'urbanisme pour réguler activités commerciales et logistiques</i> .....	<b>45</b>
4. <i>Renforcer le contrôle préfectoral de l'urbanisme commercial</i> .....	<b>49</b>
5. <i>Mieux faire connaître les mesures de la loi ÉLAN</i> .....	<b>50</b>
6. <i>S'assurer du déploiement du dispositif concernant les fermetures de grandes surfaces le dimanche</i> .....	<b>51</b>

<b>II. ÉVALUATION DES PROGRAMMES ACV ET PVD : DES ÉLUS ENTHOUSIASTES SUR LA MÉTHODE MAIS DES FINANCEMENTS INSUFFISANTS ET UNE MISE EN OEUVRE TROP LOURDE ET TROP COMPLEXE .....</b>	<b>52</b>
<b>A. DES PROGRAMMES D'APPUI À LA REVITALISATION, NOVATEURS ET MOBILISATEURS, BIEN ACCUEILLIS PAR LES ÉLUS .....</b>	<b>53</b>
1. <i>Des programmes novateurs bien accueillis par les élus .....</i>	53
a) Présentation synthétique des programmes.....	53
b) Des programmes qui reflètent une nouvelle méthode d'action publique vers les territoires .....	56
c) Des programmes accueillis plutôt positivement par les élus.....	57
2. <i>Des programmes mobilisateurs pour lancer, accélérer ou structurer une dynamique de revitalisation .....</i>	58
3. <i>Un rôle décisif des élus locaux dans cette dynamique.....</i>	70
<b>B. UN FINANCEMENT ENCORE INCERTAIN.....</b>	<b>71</b>
1. <i>Un malentendu lié au flou sur la nature des financements .....</i>	71
2. <i>La revitalisation des villes ACV reste une politique essentiellement financée par les collectivités territoriales malgré l'affichage de 5 milliards d'euros .....</i>	73
a) Les financements apportés dans le programme et en dehors .....	73
b) La politique de revitalisation reste essentiellement financée par les collectivités.....	75
c) Les villes ACV restent dans l'attente de financements complémentaires et de visibilité pluriannuelle .....	79
d) Une lisibilité de l'apport financier sur les villes ACV à améliorer .....	81
3. <i>La revitalisation des villes PVD, entre flou et inquiétudes fortes .....</i>	84
a) Un affichage prudent de 3 milliards d'euros .....	84
b) L'inquiétude des élus locaux sur le financement des projets décuplée pour PVD.....	85
c) Des communes souvent incapables de financer seules le reste à charge des projets de revitalisation.....	86
d) La problématique du financement pérenne de l'ingénierie.....	87
e) Un suivi budgétaire en cours de construction .....	87
<b>C. UNE MISE EN ŒUVRE RAPIDE ET HOMOGENE AU DÉTRIMENT D'UN TRAVAIL PLUS QUALITATIF .....</b>	<b>88</b>
1. <i>Une mise en œuvre des programmes rapide et homogène, particulièrement pour ACV .....</i>	88
a) le choix d'un cadre national homogène .....	88
b) Le choix d'un rythme confinant à la marche forcée .....	89
c) Des réalisations visibles et significatives pour ACV .....	89
2. <i>Un déploiement qui suscite des critiques .....</i>	91
a) Un contexte local insuffisamment pris en compte.....	91
b) Des programmes entraînant des risques d'uniformisation .....	92
c) Des financements ayant tendance à gouverner les projets.....	93
d) Des offres de programmes parfois jugées recyclées.....	93
e) Le soutien au commerce comme maillon faible.....	94
f) Des programmes difficiles à comprendre et à mettre en œuvre .....	94
g) Des réalisations dont il est difficile de faire une lecture globale.....	96
h) Un risque d'assèchement des autres projets.....	98
i) Une politique publique invasive ?.....	98

D. DES PROPOSITIONS POUR AMÉLIORER LES PROGRAMMES ET LEUR ÉVALUATION .....	99
1. Améliorer les programmes.....	99
a) Simplifier, rendre l'offre plus accessible .....	99
b) Assurer l'adaptation de l'ingénierie aux besoins locaux .....	100
c) Développer l'aide au commerce .....	100
d) Accompagner l'innovation et la transition environnementale des centres villes.....	104
e) Favoriser le recours à la concertation.....	106
f) Générer les outils du développement de demain .....	107
g) Améliorer la cohérence des différents contrats .....	108
2. Améliorer l'évaluation des programmes.....	109
a) Une évaluation globale encore prématurée avec peu de matière.....	109
b) Une évaluation qui mériterait de reposer sur des objectifs plus précis.....	111
c) Une évaluation qui doit fixer un cadre collectif partagé.....	118
d) Les difficultés objectives de l'exercice .....	124
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	131
EXAMEN EN DÉLÉGATIONS .....	135
PERSONNES ENTENDUES AU SÉNAT.....	151
PERSONNES ENTENDUES DANS LE CADRE DES DÉPLACEMENTS.....	155
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	161
ANNEXE 1 : DISPOSITIONS JURIDIQUES ET FISCALES APPLICABLES AUX ORT .....	162
ANNEXE 2 : TABLEAU DE SUIVI DES PRINCIPALES DISPOSITIONS « REVITALISATION » DE LA LOI ÉLAN .....	172
ANNEXE 3 : EXEMPLES D'ADAPTATION DES OFFRES DES PARTENAIRES DU PROGRAMME .....	180
ANNEXE 4 : TABLEAU DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES .....	181
ANNEXE 5 : LES FINANCEMENTS DES DEUX PROGRAMMES : QUI FINANCE QUOI ? .....	200
ANNEXE 6 : ANAH ET ACTION LOGEMENT : QUI FINANCE QUOI ?.....	202
ANNEXE 7 : PLAN DE FINANCEMENT DU PLAN DE REVITALISATION (HORS INGÉNIERIE) SUR 13 VILLES « ACTION COEUR DE VILLE » .....	204
ANNEXE 8 : ANALYSE DES OBJECTIFS DES PROGRAMMES .....	207



## LISTE DES 14 RECOMMANDATIONS

N° de la recommandation	Recommandations	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support / action
<b>PROPOSITIONS RELATIVES À LA LOI ÉLAN</b>				
<b>1</b>	<b>« Muscler » le dispositif fiscal Denormandie, qui n'est pas aujourd'hui à la hauteur des enjeux :</b>			
	Faire connaître largement cette mesure auprès des élus et des investisseurs potentiels.	État / Ministère de l'économie et des finances et ministère du logement	2 <sup>ème</sup> trimestre 2023	Actions de communication (guide, pages Internet...)
	Étendre le dispositif Denormandie aux locaux commerciaux.	Parlement / Gouvernement	Fin 2022	Loi de finances pour 2023
<b>2</b>	Les <b>règles de sobriété foncière</b> ne doivent pas nuire aux indispensables actions de revitalisation dans les territoires fragilisés. ⇒ Dispenser les ORT des règles du « zéro artificialisation nette ».	Parlement / Gouvernement	D'ici fin 2022	Décrets d'application de la mesure « Zéro artificialisation nette »

N° de la recommandation	Recommandations	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support / action
3	Recourir davantage aux documents d'urbanisme pour assurer la <b>régulation</b> des activités économiques, et notamment des entrepôts.	Élus locaux et leurs services d'urbanisme	Mise en œuvre immédiate	Création ou adaptation des documents d'urbanisme
4	Déployer le dispositif, voté dans la loi « 3DS », visant à <b>limiter les ouvertures de grandes surfaces le dimanche.</b>			
	a) S'assurer de la mise en œuvre réglementaire du dispositif.	État / Direction générale des entreprises	4 <sup>ème</sup> trimestre 2022	Décret d'application à prendre
	b) A moyen terme, en évaluer les effets sur la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs.	État / Direction générale des entreprises	Fin 2023	Rapport d'évaluation à remettre au Parlement
5	Mettre en place, au sein de chaque préfecture, une organisation administrative permettant de <b>contrôler la régularité des implantations des commerces en périphérie.</b>	État / préfectures	1 <sup>er</sup> semestre 2023	Instruction gouvernementale portant sur le contrôle des préfets / arrêtés préfectoraux de mise en œuvre locale



N° de la recommandation	Recommandations	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support / action
<b>PROPOSITIONS RELATIVES AUX PROGRAMMES ACV et PVD</b>				
6	<b>Prolonger</b> les programmes ACV et PVD sur le prochain mandat municipal (2026-2032).	État / Ministère en charge de la cohésion des territoires	Annonce à faire à mi-programmes : courant 2023	Au choix du Gouvernement
7	Les programmes ACV et PVD sont souvent présentés comme des « <b>machines à frustrations</b> », ⇒ <b>Créer, en complément de l'existant et hors DETR et DSIL, un fonds dédié</b> doté de <b>2 milliards d'euros</b> sur la durée restante des programmes, c'est-à-dire jusqu'en 2026.	État / Ministère en charge de la cohésion des territoires	Fin 2022	Loi de Finances pour 2023
8	<b>Le volet commercial des opérations de revitalisation n'est pas suffisamment développé</b> a) créer un fonds d'intervention efficace pour la redynamisation commerciale des villes ACV et PVD ; b) prolonger jusqu'à la fin des programmes ACV et PVD les dispositifs d'exonération de taxes locales en faveur des activités commerciales situées dans les ORT.	État / Ministère en charge de la cohésion des territoires Ou partenaires (Banque des Territoires)	Fin 2022	Loi de Finances pour 2023 Mise en place d'un dispositif de financement dédié

N° de la recommandation	Recommandations	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support / action
9	<p><b>Améliorer la visibilité financière des programmes :</b>  <b>S’engager</b>, dans le cadre d’avenants 2023-2026 signés avec chaque collectivité, sur les deux programmes, à mentionner une <b>enveloppe pluriannuelle prévisionnelle</b> de l’État et de ses partenaires à l’appui du projet de revitalisation de la collectivité.</p>	<p>- État / Ministère en charge de la cohésion des territoires                      - Préfectures                      - Banque des Territoires, ANAH, Action Logement                      - Régions / Départements / Intercommunalités</p>	<p>Avenant à signer courant 2023 pour une visibilité 2024-2026</p>	<p>Avenant à la convention ACV ou PVD                      Coordination des bailleurs réalisée localement par le Préfet.</p>
	<p><b>Retracer l’intégralité des financements</b> de l’État et des principaux partenaires financiers, tous dispositifs confondus, sur les villes ACV <b>dans un document unique public.</b></p>	<p>État / Ministère en charge de la cohésion des territoires</p>	<p>Fin 2022</p>	<p>Loi de Finances pour 2023</p>
10	<p><b>Renforcer la cohérence de la politique de revitalisation :</b>                      ⇒ <b>réduire le nombre d’appels</b> à projets et appels à manifestation d’intérêt et, pour ceux qui sont jugés indispensables, élaborer un <b>agenda prévisionnel pluriannuel</b> (de l’État et des opérateurs) ou au moins les centraliser dans un seul outil.</p>	<p>Premier Ministre</p>	<p>4<sup>ème</sup> trimestre 2022 pour l’année 2023</p>	<p>Communication au choix du Gouvernement</p>

N° de la recommandation	Recommandations	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support / action
11	<p><b>La politique de revitalisation s'inscrit dans un cadre jugé trop complexe.</b></p> <p>⇒ <b>Faciliter l'action des élus et simplifier drastiquement</b> les dispositifs ACV et PVD, et présenter les offres en partant des besoins et demandes des élus</p>	<p>- État / Ministère en charge de la cohésion des territoires</p> <p>- Banque des Territoires, ANAH, Action Logement</p>	2 <sup>ème</sup> trimestre 2023	Document synthétique et pédagogique, avec foire aux questions et illustrations pratiques partant des besoins des élus
12	<p><b>La politique de revitalisation et ses outils ne sont pas assez connus des élus.</b></p> <p>⇒ Organiser <b>une fois par an</b>, sur la durée des programmes, à l'initiative du préfet de département, une <b>réunion d'information</b> ouverte à tous les élus et administrations au sujet de la politique de revitalisation.</p>	<p>- État / Ministère en charge de la cohésion des territoires</p> <p>- Préfectures</p> <p>- Banque des Territoires, ANAH, Action Logement</p>	Courant 2023	Instruction ministérielle aux préfets
13	<p><b>Les outils fonciers, bien que déterminants pour la revitalisation, sont sous-utilisés.</b></p> <p>⇒ <b>Former et accompagner les élus locaux</b> dans la mise en œuvre et le <b>portage du foncier.</b></p>	<p>- État / Ministère en charge de la cohésion des territoires</p> <p>- ANCT</p> <p>- Élus locaux</p> <p>- Associations d'élus locaux</p>	Début 2023	Campagne d'information sur les enjeux du foncier et l'existence des différentes structures de portage : diffusion des guides et bonnes pratiques, webinaires, journées de formations, informations locales...

N° de la recommandation	Recommandations	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support / action
14	Évaluer la politique de revitalisation de <b>façon globale et transversale</b>	- État / Ministère en charge de la cohésion des territoires - Banque des Territoires, Action Logement, ANAH	1 <sup>er</sup> trimestre 2023	Annonce d'un référentiel national commun
	<b>Valoriser et diffuser les bonnes pratiques</b> locales de revitalisation	- État / Ministère en charge de la cohésion des territoires - Banque des Territoires, Action Logement, ANAH	1 <sup>er</sup> trimestre 2023	Un recueil des bonnes pratiques, accessible en ligne
	<b>Construire un référentiel national partagé</b> facilitant l'évaluation des impacts.	- État / Ministère en charge de la cohésion des territoires - Collectivités locales	À partir de 2023	Un modèle ou une interface informatique
	Consacrer un certain pourcentage du plan de financement des villes ACV à une <b>évaluation indépendante</b> .	Idem	1 <sup>er</sup> trimestre 2023	À intégrer à l'occasion de la signature des avenants ACV ou PVD (voir propositions précédentes)

## AVANT-PROPOS

La **dévit**alisation des centres villes et des centres-bourgs a longtemps été un **phénomène sous-estimé, voire nié par les pouvoirs publics**. C'est pourquoi, **dès 2016**, le Sénat s'était inquiété de ce sujet qui touche non seulement à **l'économie**, à **l'emploi**, au **logement** mais aussi à **l'équilibre des territoires**, au **lien social** et à **l'identité** de notre pays.

Le travail du Sénat a trouvé place dans la **loi ÉLAN** du 23 novembre 2018, ainsi que dans les programmes gouvernementaux de revitalisation dénommés « **Action cœur de ville** » (ACV) et « **Petites villes de demain** » (PVD). Pilotés par l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT), ces programmes ont été lancés respectivement en décembre 2017 et octobre 2020.

Quel a été l'impact concret de la loi ÉLAN sur la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs en France ? Permet-elle désormais d'analyser les effets des projets commerciaux sur la préservation ou la revitalisation du tissu commercial du centre-ville ? L'essor considérable du e-commerce et des *dark stores* doit-il conduire à des adaptations ou les documents d'urbanisme suffisent-ils, à droit constant, pour assurer la régulation des nouveaux entrepôts ? Peut-on tirer un premier bilan des opérations de revitalisation des territoires (ORT) et du programme ACV ? Quelles sont les attentes des élus concernant le récent programme PVD ? Ces outils permettent-ils de développer une **approche transversale** des sujets liés à la centralité (logement, commerces, qualité de vie, services publics, espaces publics, développement durable...) ?

C'est pour répondre à l'ensemble de ces interrogations que la délégation aux collectivités territoriales, présidée par Françoise Gatel, et la délégation aux entreprises, présidée par Serge Babary, ont lancé une mission conjointe de contrôle sur la revitalisation de nos cœurs de ville.

Cette mission est composée :

- au titre de la délégation aux collectivités territoriales, de M. Rémy Pointereau, premier vice-président de la délégation et président de la présente mission, ainsi que de Mme Sonia de La Provôté ;
- au titre de la délégation aux entreprises, de MM. Serge Babary et Gilbert-Luc Devinaz, respectivement président et vice-président de la délégation aux entreprises.

La mission s'est fixé comme objectif **d'évaluer une très large part de la politique publique de revitalisation** menée en France, à savoir :

- le chapitre « revitalisation » de la loi ÉLAN, que les dispositions soient issues du Sénat ou non ;

- les deux programmes ACV et PVD.

La mission d'évaluation des politiques publiques est **au cœur de l'action du Parlement**. Rappelons, à cet égard, que l'article 24 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la révision de 2008, définit comme suit les missions confiées aux assemblées : « *le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du gouvernement. Il évalue les politiques publiques.* ». Ces trois fonctions sont complémentaires. Il n'est pas de bonne législation, ni de contrôle approfondi sans une évaluation pertinente des politiques publiques. Cette dernière, pourtant mentionnée en troisième position dans les dispositions précitées, est la **matrice des deux fonctions fondamentales** exercées par le Parlement. Sa pleine légitimité repose aussi sur la troisième fonction essentielle des assemblées parlementaires : la représentation de la population et des territoires. C'est dire tout l'enjeu qui s'attache à cette mission d'évaluation.

Cette dernière permet d'établir si les axes d'une politique publique correspondent au sujet identifié (évaluation de la **pertinence**) et si ses résultats sont conformes aux objectifs attendus. Cette démarche correspond ainsi à l'appréciation de **l'efficacité** de l'action publique. Un niveau plus exigeant consiste à évaluer **l'efficience** de la politique publique, c'est-à-dire son ratio résultats / moyens mis en œuvre. En d'autres termes, l'efficience consiste à analyser s'il n'aurait pas été possible d'atteindre les mêmes résultats mais avec des ressources moindres (coût, personnel...).

Ces démarches demeurent encore trop rares dans notre pays, ce qu'ont regretté de nombreuses personnes entendues par la mission. En conséquence, il nous appartient de contribuer à développer la **culture de l'évaluation dans notre pays**. C'est une exigence pour garantir l'efficience de l'action publique, comme le montrent les exemples de nos voisins européens tels que les Pays-Bas ou l'Allemagne.

Après les effets d'annonce consécutifs au vote de la loi ÉLAN, qu'en est-il sur le terrain ? Cette volonté politique a-t-elle concrètement été suivie d'effet ? Il nous appartient à présent, trois ans et demi après le vote de la loi, de regarder à nouveau attentivement ce sujet essentiel.

Conformément aux instructions du Bureau du Sénat du 9 décembre 2021, les rapporteurs ont naturellement veillé à une **bonne coordination** avec la mission conjointe de contrôle des commissions de l'Aménagement du territoire et des Affaires économiques sur l'attractivité commerciale des zones rurales, qui a rendu public son rapport le 16 mars 2022. La présente mission a d'ailleurs débuté par une table-ronde organisée le 3 février 2022 par nos deux délégations et ouverte aux membres des commissions concernées.

Le présent rapport souligne **l'impact globalement positif** des dispositions de la loi ÉLAN (I). En revanche, l'appréciation portée sur les programmes ACV et PVD est **beaucoup plus nuancée** : en effet, si les élus

sont enthousiastes sur la méthode, ils jugent les financements très insuffisants et la mise en œuvre trop lourde et complexe (II).

## I. LE VOLET REVITALISATION DE LA LOI ÉLAN : DES DISPOSITIONS AMBITIEUSES ET VOLONTARISTES QUI DOIVENT BEAUCOUP AU SÉNAT

### A. LES TRAVAUX PRÉCURSEURS DU SÉNAT EN 2017-2018 SUR LA REVITALISATION DES CŒURS DE VILLE

La dévitalisation des centres-villes et des centres-bourgs a longtemps été **mal appréhendée** : peu visible ou ramenée à des évolutions locales, limitées et conjoncturelles, le phénomène semblait négligé par les pouvoirs publics. Pendant des années, ces derniers ont fermé les yeux, largement paralysés, d'une part, par la priorité excessive donnée au **pouvoir d'achat des consommateurs** au détriment de la préservation de l'équilibre des territoires, d'autre part, par une **interprétation excessive** de nos principes constitutionnels ainsi que des textes européens. La fermeture progressive des commerces des centres a rendu la dévitalisation **visible par tous**. Elle dissimulait une réalité **bien plus profonde** marquée par la dégradation de l'habitat, la fuite des équipements et des services du quotidien, ou encore la diminution de la population et sa paupérisation.

C'est pourquoi en 2017, à la demande du Président du Sénat, M. Gérard Larcher, la délégation aux collectivités territoriales et la délégation aux entreprises s'étaient conjointement emparées de ce sujet essentiel qui touche à **l'identité de notre pays** et à **l'avenir de nos collectivités territoriales**, dont le Sénat est le représentant constitutionnel.

Lors de leurs travaux sur la simplification du droit de l'urbanisme, en 2016, MM. Marc Daunis et François Calvet, rapporteurs du groupe de travail de la délégation aux collectivités territoriales, présidé par M. Rémy Pointereau, avaient été confrontés à plusieurs reprises à la question de l'avenir des centres-villes et centres-bourgs. Ils avaient recommandé « *d'évaluer grâce à un travail transversal la situation des centres-villes et les solutions à mettre en œuvre* ». M. Rémy Pointereau, premier vice-président de la délégation aux collectivités territoriales et M. Martial Bourquin, alors vice-président de la délégation aux entreprises, ont alors mené un important travail aboutissant à un rapport d'étape, publié le 20 juillet 2017<sup>1</sup>. Ce rapport soulignait que la fragilisation des cœurs de ville était le **produit de plusieurs facteurs**, tels que la dégradation du bâti, intérieur et extérieur, les difficultés d'accès et de stationnement, la baisse de la population du centre et sa

---

<sup>1</sup> Pointereau, R. et Bourquin, M. (2017, 20 juillet). Rapport d'information fait au nom de la délégation aux entreprises et de la délégation aux collectivités territoriales sur la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs, N° 676 (Session extraordinaire de 2016-2017), [https://www.senat.fr/rap/r16-676/r16-676\\_mono.html#toc0](https://www.senat.fr/rap/r16-676/r16-676_mono.html#toc0).

paupérisation, la fuite des équipements attractifs et des services du quotidien, ou encore la concurrence des grandes surfaces en périphérie. Fort de ce constat alarmant, les auteurs du rapport plaidaient pour un **véritable programme national de revitalisation**.

À la suite de ce rapport d'étape, a été créé un groupe de travail transpartisan associant tous les groupes politiques du Sénat ainsi que ses commissions permanentes. Il a abouti, après 9 mois de travail, à une proposition de loi portant Pacte national pour la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs, comportant 30 articles. L'exposé des motifs présente les ambitions de ce texte : « *Après des années de culture de la périphérie qui a conduit à couvrir le territoire national de grandes surfaces, à l'époque plébiscitées par le consommateur mais qui ont défigurées tant d'entrées de villes et fragilisées tant de centres-villes et centres-bourgs, et qui aujourd'hui déclinent face aux nouveaux modes de consommation, il nous faut anticiper, préparer l'avenir et reconstruire une culture de la centralité.* » Le Sénat a adopté à **l'unanimité** cette proposition de loi le 14 juin 2018.

Compte tenu de l'urgence de la situation pour nos territoires, mais aussi des aléas de la navette parlementaire, le Sénat a saisi l'occasion de la discussion du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dit « ÉLAN », pour y insérer certaines des dispositions les plus significatives de ce Pacte national. Grâce à une coopération fructueuse avec la commission des Affaires économiques du Sénat, en particulier notre collègue Dominique Estrosi-Sassone, qui rapportait le projet de loi, de nombreuses dispositions de la proposition de loi ont été **intégrées dans la loi ÉLAN**, promulguée le 23 novembre 2018<sup>1</sup>.

**Par son travail précurseur, le Sénat a donc contribué à une salubre prise de conscience de la nécessité, pour le législateur, d'agir en faveur de la revitalisation de nos cœurs de ville.**

## **B. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LOI ÉLAN**

La loi ÉLAN comporte, au sein du titre IV intitulé « *Améliorer le cadre de vie* », un chapitre I<sup>er</sup> intitulé « *Revitalisation des centres-villes* ». Ce chapitre, qui compte 17 articles (articles 157 à 173), contient de nombreuses dispositions visant à **revitaliser les cœurs de villes**. Nombre de ces dispositions sont directement issues des travaux précités du Sénat.

### **1. Les opérations de revitalisation des territoires (ORT), au cœur du volet « revitalisation » de la loi ÉLAN**

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi précitée créait un dispositif dénommé « opérations de sauvegarde économique et de redynamisation »

---

<sup>1</sup> Loi n° 2018-1021.



(« OSER »)<sup>1</sup>. Il s'agissait de la  **pierre angulaire de ce texte**  puisqu'il déterminait l'application de plusieurs régimes dérogatoires et de mesures exceptionnelles, avec pour objectif de revitaliser les centres-villes et les centres-bourgs.

Ce dispositif sénatorial a fortement inspiré la création des « **opérations de revitalisation de territoire** » (ORT), qui constituent le cœur du volet « revitalisation » de la loi ÉLAN. Inscrite à l'article 157 de la loi et codifiée à l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation, l'ORT permet aux élus de mettre en œuvre un « *projet global de territoire* » destiné à **revitaliser** :

- le parc de **logements** ;
- le parc des **locaux commerciaux et artisanaux** ;
- le **tissu urbain** de ce territoire.

Elle se matérialise par une **convention** signée entre la ville, l'intercommunalité et l'État. Ce document **définit le projet urbain, économique et social de revitalisation** du territoire concerné, favorisant la mixité sociale, le développement durable, la valorisation du patrimoine et l'innovation. Elle délimite le périmètre des secteurs d'intervention, parmi lesquels figure nécessairement le **centre-ville de la ville centre** du territoire.

La convention précise sa durée, le calendrier, le plan de financement des actions prévues et leur répartition dans les secteurs d'intervention délimités. La convention confère aux communes signataires une **palette d'outils juridiques et fiscaux** destinés principalement à renforcer l'attractivité commerciale en centre-ville et à moderniser le parc de logements.

#### RÉSUMÉ DES PRINCIPALES MESURES APPLICABLES AUX ORT

Description de la mesure	Objectif de la mesure	Fondement juridique
1. Dispense d'autorisation d'exploitation commerciale	Renforcer l'attractivité commerciale en centre-ville	<u>Art. L. 752-1-1 du code de commerce</u> <u>Art. L. 752-2 du code de commerce (IV)</u>
2. Possibilité de suspension de projets commerciaux périphériques		<u>Art L. 752-1-2 du code de commerce</u>
3. Accès prioritaire aux aides de l'ANAH	Favoriser la réhabilitation de	<u>R. 321-12 du code de la construction</u>

<sup>1</sup> L'article 1<sup>er</sup> du texte dispose ainsi que « les centres-villes et centres-bourgs affectés par une forte vacance commerciale, une décroissance démographique ou une dégradation de l'habitat peuvent faire l'objet d'opérations de sauvegarde économique et de redynamisation visant à préserver, renforcer ou ranimer leur tissu urbain, économique et commercial ».

Description de la mesure	Objectif de la mesure	Fondement juridique
	l'habitat	<u>et de l'habitation</u>
4. Éligibilité au dispositif de défiscalisation Denormandie dans l'ancien		<u>Art. 199 novovicies du code général des impôts (I, B, 5°)</u>
5. Dispositifs expérimentaux tels que le permis d'innover ou le permis d'aménager multi-sites	Faciliter les projets d'aménagement et d'urbanisme	<u>Art 5 de la loi ÉLAN</u> <u>IV de l'art. 159 de la loi ÉLAN</u>
6. Renforcement du droit de préemption urbain et du droit de préemption dans les locaux artisanaux	Mieux maîtriser le foncier	<u>Antépénultième alinéa de l'art. L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation</u>
7. Obligation d'information du maire et du président de l'EPCI six mois avant la fermeture d'un service public	Instaurer un dialogue sur la fermeture de services publics pour tenter d'y remédier	<u>Art. L. 2255-1 du CGCT</u>
8. Dispositions relatives aux « hauts d'immeubles » (logements en centre-ville situés au-dessus des commerces)	Favoriser la cohabitation commerces/habitations dans les immeubles de centre-ville	<u>Art. L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation</u>

Le rapport fournit **en annexe un tableau exhaustif** des facultés offertes aux élus en cas de signature d'une convention d'ORT.

Lors des auditions réalisées dans le cadre du présent rapport, l'importance, au regard de l'objectif de revitalisation, de trois mesures a été particulièrement soulignée :

*a) La dispense d'autorisation commerciale : une mesure destinée à renforcer l'attractivité commerciale en centre-ville*

Afin de renforcer **l'attractivité commerciale en centre-ville**, la loi ÉLAN a prévu que les projets d'implantation commerciale en centre-ville d'une commune bénéficiant d'une ORT<sup>1</sup> ne seraient pas soumis à autorisation d'exploitation commerciale. Rappelons que ce principe d'**exonération**, que le Gouvernement souhaitait total, a été encadré par la loi, à l'initiative du Sénat. En effet, il était important de ne pas accorder un

<sup>1</sup> Est visée l'implantation dans un secteur d'intervention d'une ORT comprenant un centre-ville.

blanc-seing pour toute implantation commerciale en centre-ville, **quelle que soit sa taille**.

C'est pourquoi la loi a prévu que la convention d'ORT **peut soumettre à autorisation d'exploitation commerciale** les projets commerciaux dont la surface de vente dépasse un seuil qu'elle fixe et qui ne peut être inférieur à **5 000 mètres carrés** ou, pour les magasins à prédominance alimentaire, à **2 500 mètres carrés** (art. L. 752-1-1 du code de commerce).

L'objectif était donc d'éviter que, par l'effet de ces nouvelles dispositions, les élus perdent tout droit de regard sur des implantations importantes en centre-ville, telles que des centres commerciaux ou la grande distribution, implantations susceptibles de porter préjudice aux commerçants indépendants.

*b) Le moratoire suspensif : une procédure exceptionnelle mais fondamentale*

De façon complémentaire, l'une des mesures les plus marquantes de la loi ÉLAN est la **faculté, pour le préfet du département, de suspendre**, au cas par cas, sous des conditions strictement définies, l'enregistrement et l'examen de certaines demandes **d'autorisation d'exploitation commerciale** (AEC) visant des implantations en dehors des secteurs d'intervention ORT.

Cette faculté de **suspension** s'inspire très largement de la proposition de loi précitée de notre assemblée, dont l'article 21 était ainsi libellé : « *Instituer des moratoires locaux d'implantation de nouvelles activités commerciales dans des zones en difficulté* ». Étaient particulièrement visées les implantations de grande surface en périphérie.

La loi ÉLAN précise le régime juridique applicable : « *Le préfet se détermine en fonction des caractéristiques des projets et de l'analyse des données existantes sur la zone de chalandise, au regard notamment du taux de logements vacants, du taux de vacance commerciale et de chômage dans les centres-villes et les territoires concernés. Cette suspension est prise pour **une durée maximale de trois ans*** » (art 157 de la loi ÉLAN codifié à L. 752-1-2 du code de commerce). La procédure ne concerne que les implantations **de plus de 1 000 m<sup>2</sup>** puisque les projets de taille inférieure ne sont pas soumis à une AEC.

*c) Le dispositif dit « Denormandie », un outil de revitalisation jugé essentiel*

Enfin, nombreuses sont les personnes entendues par la mission qui ont cité le dispositif Denormandie comme un **outil essentiel de revitalisation** et un **des éléments les plus attractifs du statut d'ORT**. Précisons que cette mesure n'a pas été votée dans le cadre de la loi ÉLAN mais dans celui de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi PACTE (article 85). Cette mesure est donc la conséquence directe de la création des ORT par la loi ÉLAN.

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. Ce dispositif prend la forme d'une **réduction d'impôt sur le revenu** accordée aux particuliers achetant un logement vide à rénover dans certaines zones, pour le mettre ensuite en location. Les travaux doivent représenter au moins 25 % du coût total de l'opération. Le classement en ORT rend éligible à ce dispositif de défiscalisation et favorise ainsi la réhabilitation de l'habitat.

## **2. L'analyse d'impact du projet commercial, une avancée considérable**

Dans sa rédaction issue de la loi LME de 2008<sup>1</sup>, l'article L. 750-1 du code de commerce fixe les grands principes applicables aux autorisations d'exploitation commerciale : « *Les implantations, extensions, transferts d'activités existantes et changements de secteur d'activité d'entreprises commerciales et artisanales doivent répondre aux exigences d'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la qualité de l'urbanisme.* »

L'autorisation d'exploitation commerciale ne peut être refusée que si le projet, eu égard à ses effets, **compromet la réalisation de la triple exigence figurant dans la loi.**

La loi ÉLAN a **profondément remanié les critères d'autorisation commerciale** afin de mieux tenir compte de la situation des centres, dans le respect des trois objectifs susmentionnés : les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) doivent désormais tenir compte de **nouveaux critères** pour délivrer ou non les autorisations d'exploitation : en particulier, elles doivent examiner la contribution du projet à la **préservation** ou à la **revitalisation du tissu commercial du centre-ville** de la commune et des communes limitrophes (article L752-6 du code de commerce<sup>2</sup>).

Avancée considérable, issue elle aussi des travaux du Sénat, la loi crée l'obligation pour le demandeur de produire une **analyse d'impact** du projet commercial envisagé. Réalisée par un organisme indépendant habilité par le préfet, cette analyse doit notamment :

---

<sup>1</sup> Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

<sup>2</sup> L'article R752-6 du code de commerce précise que l'analyse d'impact doit comprendre une « *présentation de la contribution du projet à l'animation des principaux secteurs existants, notamment en matière de complémentarité des fonctions urbaines et d'équilibre territorial ; en particulier, contribution, y compris en termes d'emploi, à l'animation, la préservation ou la revitalisation du tissu commercial des centres-villes de la commune d'implantation et des communes limitrophes incluses dans la zone de chalandise définie pour le projet, avec mention, le cas échéant, des subventions, mesures et dispositifs de toutes natures mis en place sur les territoires de ces communes en faveur du développement économique* ».

- évaluer les effets du projet sur **l'animation et le développement économique du centre-ville de la commune**, des communes limitrophes et de l'EPCI, ainsi que sur l'emploi ;

- démontrer qu'**aucune friche** existante en **centre-ville** ne permet l'accueil du projet envisagé. En l'absence d'une telle friche, l'analyse d'impact doit démontrer qu'**aucune friche** existante en **périphérie** ne permet l'accueil du projet envisagé.

### 3. Le renforcement du contrôle préfectoral de conformité

En 2017-2018, les travaux du Sénat avaient mis en évidence la paralysie du dispositif de contrôle du **respect de la loi sur les implantations commerciales**. Notre assemblée avait relevé que trop souvent les préfets « *jouaient la montre* » et s'impliquaient peu dans ces dossiers d'exploitation illicite, laissant les élus désarmés.

C'est pourquoi la loi ÉLAN a opportunément **renforcé le pouvoir de contrôle** du préfet<sup>1</sup>. Ainsi, l'article L. 752-23 du code de commerce, issu de l'article 168 de ladite loi, prévoit qu'un mois avant la date d'ouverture au public du projet, le bénéficiaire communique au préfet, au maire et au président de l'EPCI concerné **un certificat attestant du respect de l'autorisation d'exploitation commerciale**.

En l'absence de délivrance du certificat dans le délai prescrit, **l'exploitation des surfaces concernées est réputée illicite**. Dans le même sens, la possibilité de constater les infractions au code du commerce est étendue aux agents habilités par la commune ou par l'EPCI.

Désormais, en cas d'exploitation illicite, le préfet a **compétence liée** pour **mettre en demeure** l'exploitant soit de **fermer au public** les surfaces de vente exploitées illégalement en cas de création, soit de **ramener sa surface commerciale** à l'autorisation d'exploitation commerciale accordée par la CDAC. La loi prévoit que ces mesures sont assorties d'une astreinte journalière dont le montant ne peut excéder 150 € par mètre carré exploité illicitement. Le législateur a donc transformé une compétence **discrétionnaire** (simple faculté laissée à sa liberté d'appréciation) en compétence **obligatoire** pour le représentant de l'État dans le département.

À noter que cette disposition législative a été mise en œuvre dans un **délai raisonnable** par le pouvoir réglementaire : ainsi le décret n° 2019-

---

<sup>1</sup> Lors de la séance du 24 juillet 2018, M. Pointereau a ainsi justifié cette évolution : « D'après nos constatations sur le terrain, le respect des autorisations ne faisait plus l'objet d'aucun contrôle. Souvent, les préfets sont aux abonnés absents, et la DGCCRF estime ne plus disposer de moyens humains pour agir. Dans le même temps, cela a été dit, des milliers de mètres carrés sont construits tout à fait illégalement, au grand dam des élus. Ce véritable scandale, il faut le faire cesser au plus vite. C'est une question de respect de la loi, de respect de l'État et de respect de l'État de droit ! ».

563<sup>1</sup> du 7 juin 2019 a créé les articles R. 752-44-15 et suivants du code de commerce (section V : « du contrôle »).

Par ailleurs, afin de faciliter la prise de décision des préfets mais aussi celle des CDAC, la loi ÉLAN a également **élargi le contenu de la base ICODE** (Implantations des Commerces de Détail). Créée en 2014, cette base avait pour objectif de favoriser la connaissance locale du commerce de détail. La loi ÉLAN a prévu d'insérer dans cette base de données les divers actes relatifs aux exploitations illicites (rapports de constatation, mises en demeure, arrêtés de fermeture...). L'objectif était de permettre aux CDAC et préfetures de disposer des informations sur le comportement d'un exploitant **au-delà des limites du département** (II de l'article L. 751-1 du code de commerce). Cette base ICODE a toutefois été supprimée par la loi ASAP<sup>2</sup>, au motif que différents outils d'observation publics sont susceptibles d'offrir une prestation de même nature et de meilleure qualité<sup>3</sup>.

#### **4. De nouveaux outils à la disposition des élus pour réguler les implantations commerciales**

Également adopté à l'initiative du Sénat, l'article 169 de la loi ÉLAN a permis aux collectivités de se doter d'une **stratégie à long terme de développement commercial**. Non seulement le **document d'aménagement artisanal et commercial** (DAAC) est devenu **obligatoire** dans un SCoT<sup>4</sup>, mais encore la loi a prévu qu'il déterminerait obligatoirement les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, en raison de leur importance, sont susceptibles d'avoir un **impact significatif sur l'aménagement du territoire, le commerce de centre-ville et le développement durable** (article 141-6 du code de l'urbanisme). En l'absence de SCoT, ces éléments devront être fixés dans le PLUi (plan local d'urbanisme intercommunal).

La loi « climat et résilience » est venue, en son article 219, conforter la logique issue de la loi ÉLAN en étendant les outils de régulation des élus aux **entrepôts logistiques**, dans le but notamment d'éviter une **dévitisation**

---

<sup>1</sup> Décret en Conseil d'État relatif à la procédure devant la commission nationale d'aménagement commercial et au contrôle du respect des autorisations d'exploitation commerciale.

<sup>2</sup> Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de la vie publique.

<sup>3</sup> Voir Kasbarian, G. (2020, 17 septembre). Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi, adopté par le sénat, après engagement de la procédure accélérée, d'accélération et de simplification de l'action publique, Assemblée nationale, N°3347, [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/opendata/RAPPANR5L15B3347.html#\\_Toc256000134](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/opendata/RAPPANR5L15B3347.html#_Toc256000134), qui explique les motifs de la suppression de cette base.

<sup>4</sup> Le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) est un document de planification stratégique intercommunal à long terme (environ 20 ans) créé par la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) en décembre 2000. Le SCoT permet d'agir à grande échelle et de répartir les fonctions urbaines.

**des centres-villes et centres-bourgs** par la multiplication de ces nouvelles formes de commerce non ouvertes au public. La loi a ainsi fait évoluer le DAAC en un **DAACL** (document d'aménagement artisanal, commercial et **logistique**). Cette obligation doit venir rééquilibrer le niveau de contraintes entre e-commerce et commerces physiques. **Ce qui relève de la logistique commerciale n'est néanmoins pas défini.**

Par ailleurs, la loi « climat et résilience » a prévu, à l'initiative du Sénat, d'intégrer également **cette dimension logistique au sein du SRADDET** (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires), défini à l'article L. 4251-1 du CGCT.

Ces évolutions sont loin d'être purement symboliques ou sémantiques ; en effet, elles sont nées d'un constat qui dépasse les enjeux de la revitalisation : la **logistique demeure aujourd'hui peu appréhendée par les documents d'urbanisme**, ainsi que l'a souligné le groupe de travail sénatorial « *Nouvelles formes de commerce* », piloté par notre collègue M. Serge Babary et dont le rapport a été adopté en février 2021 par la commission des affaires économiques<sup>1</sup>. Or, le secteur de la logistique connaît un développement régulier, notamment tiré par la croissance du **commerce en ligne**, qui s'est traduit par la création de 16 millions de mètres carrés de stockage supplémentaires sur les dix dernières années. Sur les dix prochaines, les besoins sont par ailleurs estimés à 16 millions de mètres carrés supplémentaires de stockage. Par comparaison, l'autorisation annuelle de création de surface commerciale a été en 2021 de 3,4 millions de mètres carrés.

Les travaux préparatoires de la loi « climat et résilience » résument parfaitement les enjeux de la logistique pour les équilibres de nos territoires : « *Les conditions d'implantation des structures logistiques, les critères au regard desquels leur création est analysée, la détermination des secteurs dans lesquels l'installation de tels bâtiments est privilégiée sont donc **absents des documents d'urbanisme**, ce qui ne participe pas à la sensibilisation des élus locaux à ces problématiques, bien qu'elles soient **particulièrement importantes pour l'aménagement de leur territoire***. »

Lors de leurs auditions, nombreux sont les élus locaux qui ont souligné l'importance de ces documents de planification pour assurer un développement commercial harmonieux dans les cœurs de ville, même si les évolutions précitées résultent moins de considérations liées à la revitalisation

---

<sup>1</sup> Babary, S. (2021, 10 février). Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques sur les nouvelles formes de commerce, N° 358 (2020-2021), <https://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-358-notice.html>.

<sup>2</sup> Blanc, J-B., Gremillet, D., Estrosi Sassone, D., Loisier, A-C. (2021, 1<sup>er</sup> juin). Avis n° 650 (2020-2021) présenté au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, Tome 1, Examen des articles, <https://www.senat.fr/rap/a20-650-1/a20-650-134.html#fnref438>.

qu'à celles du développement durable. Beaucoup d'élus ont également mis en avant la nécessité d'associer les **chambres consulaires** à la rédaction de ces documents de planification stratégique (*cf infra*).

### **5. La composition des CDAC élargie aux représentants du monde économique**

La CDAC, présidée par le préfet, statue sur les demandes d'AEC (autorisation d'exploitation commerciale) [article 163 de la loi ÉLAN modifiant l'article L. 751-1 du code de commerce].

Dans le cadre de l'examen du projet de loi ÉLAN, **la composition des CDAC a été élargie aux représentants du monde économique**. Le législateur a prévu que les CDAC comprennent « *trois personnalités qualifiées représentant le tissu économique : une désignée par la chambre de commerce et d'industrie, une désignée par la chambre de métiers et de l'artisanat et une désignée par la chambre d'agriculture* » (article L751-2 du code de commerce). Sans prendre part au vote, ces représentants de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) ainsi que de la chambre des métiers et de l'artisanat (CMA) **présentent la situation du tissu économique et l'impact du projet sur ce tissu**. Par ailleurs, si le projet d'implantation commerciale consomme des terres agricoles, le représentant de la Chambre d'agriculture présente l'avis de cette dernière.

### **C. DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES VALIDÉES PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE**

Les initiatives menées par le Sénat en 2017-2018 se sont heurtées à de **nombreuses résistances** tenant en particulier à une prétendue méconnaissance du **droit constitutionnel** et du **droit communautaire**. Ainsi l'exposé des motifs de la proposition de loi précitée souligne : « *Lorsqu'ils ont entamé leur travail, il y a plusieurs mois, vos rapporteurs ont constaté qu'une forme répandue de fatalisme empêchait une action sérieuse sur le sujet (...) Certains avançaient régulièrement l'argument selon lequel la situation actuelle serait irrémédiable, car le droit national et le droit européen ne permettraient pas aux pouvoirs publics nationaux de définir les outils dont nos territoires en souffrance ont pourtant besoin.* »

Pour autant, les auteurs de la proposition de loi étaient, eux, convaincus que « *ni le droit constitutionnel, ni le droit européen n'empêchaient d'agir*<sup>1</sup> ». Force est de constater que la suite leur a **donné raison** : en effet, le Conseil constitutionnel a **validé le volet « revitalisation » de la loi ÉLAN**(1).

---

<sup>1</sup> Exposé des motifs de la proposition de loi précitée portant pacte national de revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs.



Quant à la Cour de justice de l'Union européenne, elle n'a critiqué qu'une **seule disposition de la loi**, au surplus non essentielle (2).

### 1. La décision du Conseil constitutionnel (QPC)

Fin 2019, soit un peu plus d'un an après l'adoption de la loi ÉLAN, le Conseil constitutionnel a été saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par le Conseil national des centres commerciaux (CNCC). Ce dernier soutenait que certaines dispositions de la loi ÉLAN méconnaissaient la **liberté d'entreprendre**, en ce qu'elles subordonnaient la délivrance de l'autorisation administrative d'exploitation commerciale à la contribution du projet à la **préservation ou à la revitalisation du tissu commercial des centres-villes**. Il en allait de même, selon elle, des dispositions prévoyant que l'analyse d'impact, produite par le demandeur, évalue les **effets du projet sur l'animation et le développement économique des centres-villes et sur l'emploi**. Les requérants faisaient également grief à la loi ÉLAN d'avoir imposé que cette analyse d'impact établisse qu'aucune friche en centre-ville, ou à défaut, en périphérie, ne permet l'accueil de ce projet. Selon le CNCC, aucun motif d'intérêt général ne permettait de justifier ces différentes dispositions, qui poursuivaient, non une finalité d'aménagement du territoire, mais un objectif purement économique de protection des commerçants des centres-villes, en limitant l'implantation de grandes surfaces commerciales en périphérie des communes.

Le Conseil constitutionnel n'a pas accueilli favorablement les moyens invoqués.

Certes, la **liberté d'entreprendre** découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. La jurisprudence la protège dans ses deux composantes traditionnelles : la liberté d'accéder à une profession ou une activité économique et la liberté dans l'exercice de cette profession ou de cette activité.

Toutefois, le Conseil constitutionnel confirme sa jurisprudence constante sur le sujet : « *Il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre [...] des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi*<sup>1</sup>. » Les sages ajoutent que la lutte contre le déclin des centres-villes répond à un « *objectif d'intérêt général* ». En conséquence, le Conseil constitutionnel valide les dispositions contestées de la loi ÉLAN (Cons. const., 12 mars 2020, n° 2019-830 QPC).

---

<sup>1</sup> *Décision n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001, Loi relative à l'archéologie préventive, cons. 14.*

RÉSUMÉ DE LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Dispositions contestées	Article du code	Réponse du Conseil constitutionnel sur chacune des trois dispositions attaquées	Réponse générale du Conseil constitutionnel
<p><b>Autorisation commerciale :</b> prise en compte du nouveau critère relatif à la contribution du projet à la <b>préservation ou à la revitalisation du tissu commercial des centres-villes</b></p>	<p>Art L. 752-6 du code de commerce (I)</p>	<p>La loi se borne à prévoir un <b>critère supplémentaire</b> pour l'appréciation globale des effets du projet sur l'aménagement du territoire. Autrement dit, elle ne subordonne pas la délivrance de l'autorisation à l'absence de toute incidence négative sur le tissu commercial des centres-villes.</p>	<p>« <i>Le législateur a entendu renforcer le contrôle des commissions d'aménagement commercial sur la répartition territoriale des surfaces commerciales, afin de favoriser un meilleur aménagement du territoire et, en particulier, de lutter contre le déclin des centres-villes. Il a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général.</i> »</p>
<p>L'analyse d'impact, produite à l'appui de la demande d'autorisation, comporte une <b>évaluation des effets du projet sur l'animation</b> et le développement économique des centres-villes</p>	<p>Art L. 752-6 du code de commerce (III)</p>	<p>L'analyse d'impact vise simplement à <b>faciliter</b> le travail des CDAC.</p>	
<p>Le demandeur doit, dans l'analyse d'impact, établir qu'aucune <b>friche</b> en centre-ville ou, à défaut, en périphérie ne permet d'accueillir son projet commercial</p>	<p>Art L. 752-6 du code de commerce (IV)</p>	<p>La loi n'a pas pour effet d'interdire toute délivrance d'une autorisation au seul motif qu'une telle friche existerait. La loi institue simplement un <b>critère supplémentaire</b>.</p>	

Le Conseil constitutionnel conclut ainsi sa décision : « *Il résulte de tout ce qui précède que l'atteinte portée à la liberté d'entreprendre par les dispositions contestées n'est pas disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi. Le grief tiré de la méconnaissance de cette liberté doit donc être écarté.* »

En votant ces dispositions très importantes pour l'avenir de nos territoires, le Sénat avait la conviction d'avoir trouvé un **équilibre satisfaisant** entre la nécessaire revitalisation des cœurs de ville et le respect de la liberté d'entreprendre, principe à valeur constitutionnelle.

Le Conseil constitutionnel lui a donné raison : **la victoire politique de notre assemblée a donc été suivie d'une victoire juridique**, ce qui prouve, une nouvelle fois, qu'on peut avoir politiquement raison sans avoir juridiquement tort. Cette décision essentielle confirme la position des auteurs de la proposition de loi précitée, position affirmée avec force dans l'exposé des motifs : « *Contrairement à ce qui est souvent avancé, la jurisprudence constitutionnelle n'interdit pas l'élaboration de politiques locales adaptées pour revitaliser nos cœurs de villes et nos centres-bourgs.* »

## 2. La position de la Cour de justice de l'Union européenne

Lors de travaux menés par le Sénat en 2017 et 2018, nombreux étaient ceux qui présentaient le droit de l'Union européenne comme une **entrave** à toute initiative tendant à **réguler l'offre commerciale en périphérie**.

Pourtant, tout comme le Conseil constitutionnel, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) **admet des limites** aux grandes libertés économiques régissant le droit de l'Union européenne. Elle a, par exemple, précisé que des atteintes à la liberté d'établissement pouvaient être **justifiées** par une « *raison impérieuse d'intérêt général* ». La Cour a, par une décision du 24 mars 2011<sup>1</sup>, fourni trois exemples de raisons impérieuses d'intérêt général : « *la protection de l'environnement* », « *l'aménagement du territoire* » ainsi que « *la protection des consommateurs* ». Elle admet ainsi que des mesures nationales puissent primer sur des mesures européennes si elles sont justifiées par **l'intérêt général**. En revanche, la Cour estime que des objectifs purement économiques ne constituent pas une raison impérieuse d'intérêt général.

Le juge européen exerce un contrôle de **proportionnalité**, destiné à s'assurer que la mesure envisagée par le législateur garantisse la réalisation de l'objectif poursuivi, n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif et que d'autres mesures moins contraignantes ne permettent pas d'atteindre le même résultat.

---

<sup>1</sup> Cour de justice de l'Union européenne, Arrêt du 24 mars 2011, affaire C-400/08, Commission c. Espagne.

La Cour de justice de l'Union européenne a, dans une décision du 30 janvier 2018, Visser (C-31/16), apporté des compléments fort utiles sur sa jurisprudence. En effet, la Cour a jugé que la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur ne s'opposait pas à ce que l'accès à une activité de service ou son exercice soit subordonné au respect d'une limite territoriale, pour autant que les **conditions de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité soient remplies**. En d'autres termes, **des considérations d'aménagement du territoire peuvent justifier des dérogations à l'implantation d'activités de services**. Dans la même affaire, l'avocat général près la CJUE précisait : « *Une ville peut avoir un intérêt à contribuer, au moyen d'un plan d'occupation des sols, à ce que son centre reste vivant et maintienne son caractère original. Déterminer quels commerces peuvent s'installer dans quels endroits peut, en général, faire partie d'une telle politique* ».

Cet arrêt, antérieur à l'adoption de la loi ÉLAN, a été accueilli favorablement par le législateur français, convaincu qu'il disposait d'une certaine **marge de manœuvre** pour intervenir dans la régulation de l'offre commerciale.

Cette jurisprudence favorable à la politique de revitalisation a-t-elle dissuadé d'éventuels requérants de contester la loi ÉLAN devant la CJUE ? Il est difficile de répondre à cette question avec certitude. Toujours est-il que le seul contentieux communautaire a porté sur la **composition des CDAC**. Comme indiqué *supra*, la loi ÉLAN a ouvert les CDAC aux représentants du monde économique. Cette nouvelle composition a été contestée par le Conseil national des centres commerciaux qui a demandé au Conseil d'État d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2019-331 du 17 avril 2019 relatif à la composition et au fonctionnement des CDAC. Par une décision du 15 juillet 2020, le Conseil d'État a sursis à statuer sur la requête jusqu'à ce que la justice européenne se prononce sur la question suivante : « *Le paragraphe 6) de l'article 14 de la directive « services » de 2006<sup>1</sup> est-il incompatible avec la présence, au sein des CDAC, instances compétentes pour émettre un avis sur une autorisation d'exploitation commerciale, d'une personnalité qualifiée représentant le tissu économique, dont le rôle se borne à présenter la situation du tissu économique dans la zone de chalandise pertinente et l'impact du projet sur ce tissu économique, sans prendre part au vote sur la demande d'autorisation ?* »

Par un arrêt du 15 juillet 2021 (C-325/20), la Cour de justice de l'Union européenne a répondu **par l'affirmative**. En effet, elle a rappelé que la Directive « services » de 2006 proscrit **l'intervention directe ou indirecte d'opérateurs concurrents**, y compris au sein d'organes consultatifs. La CJUE a donc jugé le dispositif voté dans le cadre de la loi ÉLAN **contraire au droit communautaire**, et ce même si ces personnalités ne participent pas au vote

---

<sup>1</sup> Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

sur la demande d'autorisation commerciale et se bornent à présenter la situation de ce tissu économique ainsi que l'impact du projet concerné sur ce dernier. **Le législateur devra donc procéder aux ajustements qui s'imposent dans le code de commerce.**

Notons que la position de la CJUE ne concerne pas les **représentants des chambres d'agriculture**. En effet, eu égard aux missions de ces chambres<sup>1</sup>, elles ne peuvent être regardées comme constituées « *d'opérateurs concurrents* » des demandeurs d'autorisation d'exploitation commerciale faisant obstacle à ce qu'elles désignent une personnalité qualifiée au sein des CDAC.

Relevons également que **l'objectif qui avait présidé au vote de ces mesures demeure** : il est donc essentiel d'associer le tissu économique aux décisions relatives à l'aménagement commercial. C'est pourquoi le ministère de l'économie et des finances a pris, le 28 janvier 2022, une instruction dont **l'objet est double** :

- en premier lieu, elle **tire les conséquences de l'avis de la CJUE** ; ainsi, après avoir rappelé que l'administration est tenue de ne pas appliquer des lois incompatibles avec le droit communautaire, elle invite les préfets à **ne plus convoquer et faire participer les représentants des CCI et CMA aux réunions des CDAC**, « *afin de ne pas fragiliser la sécurité juridique des décisions et avis des commissions et de prévenir une procédure en manquement pour violation du droit de l'Union européenne* » ;
- en second lieu, la circulaire souligne que la CJUE n'a pas remis en cause la possibilité de **recourir à l'expertise des chambres consulaires** telle que prévue au paragraphe V de l'article L. 751-2 du code de commerce qui dispose que : « *La chambre de commerce et d'industrie, la chambre de métiers et de l'artisanat et la chambre d'agriculture peuvent réaliser, à la demande du représentant de l'État dans le département, des études spécifiques d'organisation du tissu économique, commercial et artisanal ou de consommation des terres agricoles préalablement à l'analyse du dossier de demande d'autorisation d'exploitation commerciale. Dans ce cas, le représentant de l'État adresse sa demande au plus tard un mois avant l'examen du dossier par la commission départementale d'aménagement commercial.* » À cet égard, vos rapporteurs rappellent que les CCI et CMA sont des établissements publics de l'État, investis d'une **mission de service public**. Il est donc légitime que l'expertise du réseau consulaire soit mobilisée dans le cadre d'études sur la vitalité commerciale des centres-villes et centres-

---

<sup>1</sup> Les missions des chambres d'agriculture sont définies par l'article L. 510-1 du code rural et de la pêche maritime, qui dispose que « les établissements qui composent le réseau des chambres d'agriculture ont, dans le respect de leurs compétences respectives, une fonction de représentation des intérêts de l'agriculture auprès des pouvoirs publics et des collectivités territoriales ».

bourgs, ainsi que dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une opération de revitalisation des territoires.

#### **D. UN PREMIER BILAN POSITIF**

Afin d'écrire le présent rapport à « l'encre du terrain », la mission a réalisé, au printemps 2022, deux consultations nationales auprès des élus locaux et des chefs de projet des programmes « actions cœur de ville » (ACV) et « petites villes de demain » (PVD). **856 élus locaux** ont répondu à la première consultation et **668 chefs de projets** à la seconde consultation. Afin d'exploiter de manière fine et précise les réponses reçues, la mission a fait appel à l'institut de sondage Opinion Way.

#### **1. ORT : un dispositif salué par les acteurs rencontrés ou interrogés dans le cadre de la mission**

Comme indiqué au paragraphe I.B.1, les « **opérations de revitalisation de territoire** » (ORT), dont la création doit beaucoup au Sénat, constituent le cœur du volet « revitalisation » de la loi ÉLAN.

Vos rapporteurs saluent la **célérité** avec laquelle le Gouvernement a mis en œuvre ce nouveau statut. En effet, dès le 21 décembre 2018, Mme Jacqueline GOURAULT, alors ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, prenait une circulaire saluant l'outil ORT qui « *accompagnera naturellement la mise en œuvre du programme « Action Cœur de Ville » et qui permet « de conforter une dynamique de requalification de centres anciens dégradés »*. La circulaire invite ainsi les préfets à engager « *dès à présent la mobilisation des villes moyennes et centres-bourgs de nos territoires désireux de développer une dynamique de projet urbain pour leur centre ancien afin de mettre éventuellement en place une ORT* »<sup>1</sup>.

Une seconde circulaire, en date du 4 février 2019, est allée dans la même direction<sup>2</sup> : « *La création des ORT pourra être très rapide pour les 222 villes du programme national Action cœur de ville (ACV) car elles disposent d'ores et déjà d'une convention d'initialisation signée, qui vaut projet de territoire (...). Nous vous demandons **d'engager dès à présent le dialogue** avec les collectivités pour **transformer rapidement les conventions ACV (...) en convention ORT** afin qu'elles bénéficient dès que possible des outils juridiques de l'ORT. Vous veillerez également à engager la **promotion active du dispositif auprès de l'ensemble des***

---

<sup>1</sup> Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Circulaire du 21 décembre 2018 de présentation des dispositions d'application immédiate de la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/44240>.

<sup>2</sup> Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Circulaire du 4 février 2019 relative à l'accompagnement par l'État des projets d'aménagement des territoires, <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/44430>.

*collectivités pour susciter et appuyer les projets de revitalisation de leur territoire. »*

Au 1<sup>er</sup> septembre 2022, la quasi-totalité des communes « Action cœur de ville » sont signataires d'une convention ORT et environ 10 % des communes PVD.

Vos rapporteurs ont pu mesurer, lors de leurs auditions et déplacements, la grande **satisfaction des élus sur ce dispositif**. Ils rejoignent ainsi le constat dressé par l'Assemblée nationale dans son rapport du 23 février 2022<sup>1</sup> : « *Il s'agit d'un des rares dispositifs suscitant l'unanimité positive des acteurs.* »

Cette évaluation positive doit cependant être relativisée car, si la loi prévoit la réalisation d'un **bilan annuel** des actions entreprises dans le cadre de l'ORT et de leurs incidences financières<sup>2</sup>, ce bilan ne semble pas, en pratique, réalisé. La satisfaction des élus semble donc reposer davantage sur des **intuitions empiriques** que sur des **éléments étayés**. Il n'en demeure pas moins que le succès des ORT repose avant tout sur un élément-clé qui a souvent été mis en avant lors des auditions : **la dynamique inhérente à la signature d'une ORT est en elle-même vertueuse**. Elle permet en effet de créer un espace de dialogue et un mode de gouvernance favorables à la conduite des projets de revitalisation. C'est d'ailleurs cette même **méthode collaborative et partenariale** qui explique en grande partie la réussite des programmes « Action cœur de ville » et « Petites villes de demain » (cf *infra*, II).

La réussite de l'ORT transparaît dans les réponses au questionnaire adressé aux élus locaux. En effet, un peu plus de la moitié des répondants répondent « oui » à la question suivante : « *Auriez-vous souhaité bénéficier d'une ORT ?* ». Pourtant, la moitié d'entre eux reconnaissent ne pas « *bien connaître ce dispositif* » (48,8 %). C'est donc la preuve de la **réputation positive** de ce statut en dépit d'une relative méconnaissance des élus.

Relevons enfin que, du fait de leur succès, les ORT ont vu, à l'article 95 de la loi 3DS<sup>3</sup>, leur **champ d'application élargi** afin de permettre, sur dérogation préfectorale, la conclusion d'une convention d'ORT sur le **périmètre d'une ou de plusieurs membres d'un EPCI, sans intégrer la ville principale de cet établissement**. Pour permettre l'octroi de cette dérogation, deux conditions doivent être réunies : la ou les communes signataires doivent présenter une « *situation de discontinuité territoriale ou d'éloignement* » par rapport à la ville principale de l'EPCI dont elles sont membres et la convention qui est conclue doit identifier, parmi ses signataires, une ou

---

<sup>1</sup> Bazin, T., Dubos C., Lagleize, J-L., Lioger, G. (2022, 23 février). Rapport d'information déposé par la commission des affaires économiques sur l'évaluation de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite « loi ELAN »), N°5121 (Quinzième législature), [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-eco/l15b5121\\_rapport-information#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-eco/l15b5121_rapport-information#).

<sup>2</sup> Dernier alinéa de l'art. L. 303-2 du CCH.

<sup>3</sup> Art. L. 303-3 du code de la construction et de l'habitation.

plusieurs villes présentant des « *caractéristiques de centralité* », qui sont appréciées notamment au regard de la diversité des fonctions urbaines exercées en matière d'équipements et de services vis-à-vis des communes environnantes.

a) *Le rôle confié à l'ANCT, un rôle conforme à la volonté du législateur*

La loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 créant l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) confie à cette dernière la mission de « *favoriser l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux* » **dans les ORT** (article 2 de la loi créant un article L. 1231-2 dans le CGCT).

Ce rôle spécifique est **conforme à l'esprit de la proposition de loi sénatoriale de 2018**, laquelle appelait à la **création d'une agence ad hoc** permettant d'accompagner les élus locaux dans les conventions OSER, dont il faut rappeler ici qu'elles préfigurent la création des ORT. L'exposé des motifs de ce texte est de ce point de vue très éclairant : « *Complément naturel des conventions OSER, la proposition de loi crée l'Agence nationale pour les centres-villes et centres-bourgs. Il est en effet illusoire de laisser penser à des collectivités fragiles qui ne disposent pas d'une ingénierie et de compétences techniques suffisantes pour être en capacité de conduire des opérations de revitalisation sérieuses. Or, la décision gouvernementale de désigner en une seule fois 222 villes bénéficiaires de son plan « Action cœur de ville » conduira nécessairement à aggraver un déficit d'expertise déjà criant en la matière. L'agence aura précisément pour mission prioritaire de renforcer l'ingénierie des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale en amont, par exemple en encourageant la mise en place de formations adaptées, et en aval, en contribuant au soutien des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation.* »

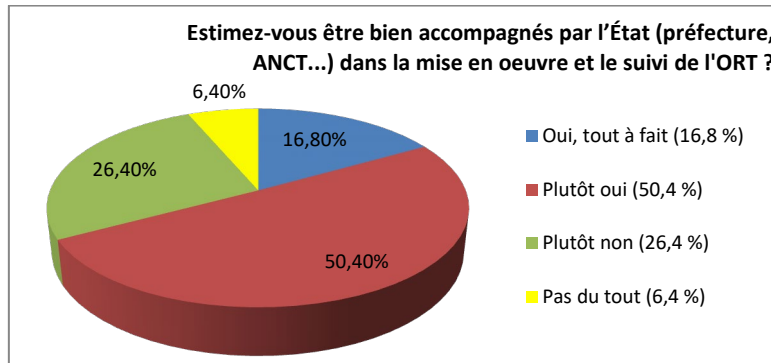
Créée en 2019, l'ANCT répond aux préoccupations exprimées dans l'exposé des motifs de la proposition sénatoriale, même si elle mène d'autres missions.

En termes d'organisation territoriale, l'ANCT s'appuie dans chaque département sur une **délégation départementale** constituée du Préfet et de la Direction départementale des territoires (DDT). Il appartient à la délégation départementale et à l'équipe nationale de l'ANCT de travailler ensemble pour proposer à chaque territoire un accompagnement « sur-mesure », en particulier dans la conclusion et le suivi des ORT.

Les élus locaux interrogés dans le cadre de la consultation en ligne lancée par le Sénat se sont **déclarés satisfaits par cet appui de l'État**. En effet, 67,4 % d'entre eux ont estimé être globalement bien accompagnés par l'ANCT et les préfetures dans la mise en œuvre et le suivi de l'ORT.



## UN ACCOMPAGNEMENT JUGÉ PLUTÔT POSITIF PAR LES ÉLUS



Source : consultation Sénat

### b) La dispense d'autorisation, une mesure positive non remise en cause par la loi « climat et résilience »

Comme indiqué au paragraphe I.B.1.a), la loi ÉLAN a dispensé **d'autorisation commerciale** les projets commerciaux de taille réduite implantés au centre-ville d'une ORT. Les élus ont globalement salué cette mesure, sans toutefois fournir d'exemples précis à l'appui de cette appréciation positive.

La loi « climat et résilience » du 25 août 2021 a toutefois limité cette exonération aux seuls projets qui n'engendrent pas **une artificialisation nette des sols**<sup>1</sup>. En d'autres termes, les projets artificialisants sont soumis à autorisation, même s'ils sont situés en centre-ville d'une commune ORT.

**Vos rapporteurs se sont interrogés sur l'impact de cette mesure :** la logique de développement durable qui la sous-tend a-t-elle contrarié l'objectif de **revitalisation commerciale** poursuivi par la loi ÉLAN ? Certains projets commerciaux artificialisants se heurtent-ils désormais au refus des CDAC alors même qu'ils pourraient contribuer à la revitalisation commerciale du centre-ville ? Les exigences d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement peuvent-elles être conciliées ?

En premier lieu, les déplacements effectués par vos rapporteurs montrent que le nombre de projets artificialisants dans les centres-villes semble particulièrement restreint. L'impact de la mesure apparaît donc très limité.

<sup>1</sup> L'artificialisation est définie par l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme comme « l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage ». En d'autres termes, l'artificialisation consiste à réaliser des opérations d'aménagement visant à affecter des sols naturels, agricoles ou forestiers à des fonctions urbaines, telles que des activités commerciales. Ce même article définit l'artificialisation nette des sols comme le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnés.

En deuxième lieu, la contrainte de non-artificialisation semble compatible avec une revitalisation des centres villes, laquelle vise à améliorer sa qualité urbanistique et environnementale, notamment en **préservant des espaces verts** qui ne peuvent que contribuer positivement à l'agrément des clients ainsi que des habitants. D'ailleurs, au-delà de la contrainte légale, les promoteurs comme les commerçants ont bien pris en compte ce principe paysager comme élément **d'attractivité** des centres-villes.

*c) Le moratoire : une mise en œuvre rapide, un dispositif dissuasif*

Comme indiqué *supra*, l'une des mesures les plus emblématiques du volet « revitalisation » de la loi ÉLAN est la **faculté pour le préfet de suspendre** un projet d'exploitation commerciale situé en périphérie des ORT.

Vos rapporteurs se félicitent de la relative célérité avec laquelle le Gouvernement a **mis en œuvre cette disposition**, étant rappelé que la loi ÉLAN a été promulguée le 23 novembre 2018. À cet égard, **deux textes** méritent d'être signalés :

- le **décret** en Conseil d'État n° 2019-795 du 26 juillet 2019 relatif à la faculté de suspension de la procédure d'autorisation d'exploitation commerciale ;
- la **circulaire** du 31 octobre 2019 du ministre de l'économie et des finances<sup>1</sup> sur la faculté de suspension, par arrêté préfectoral, de la procédure devant les CDAC.

Le premier texte est venu opportunément **préciser la procédure applicable** : modalités de la suspension, conditions de validité de l'arrêté de suspension et de prorogation...

Le second texte a donné une forte impulsion aux préfets en rappelant **l'attachement du Premier ministre à cette nouvelle prérogative**. Toutefois, la circulaire fait montre d'une certaine **prudence** afin d'éviter toute contrariété avec le droit communautaire : *« La mise en œuvre de cette nouvelle faculté (...) ne doit pas toutefois remettre en cause le principe de libre établissement, ni être disproportionné au regard de l'objectif poursuivi. Il s'inscrit dans le strict respect du droit communautaire, et notamment de la directive dite « Services » du 12 décembre 2006 (n°2006/123/CE). La présente circulaire vise, par conséquent, à assurer l'efficacité d'un dispositif reposant sur un examen « au cas par cas » des projets, qui traduit ainsi le caractère exceptionnel, mais néanmoins fondamental, de la faculté de suspension qui vous est attribuée. Il ne s'agit pas, en effet, de substituer l'État aux commissions d'aménagement commercial. »*

Cette circulaire souligne également que le préfet doit procéder à une analyse *in concreto* qui doit reposer sur de **multiples critères** : *« Les faisceaux*

---

<sup>1</sup> *Ministre de l'Économie et des Finances, Ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Circulaire du 31 octobre 2019 sur la faculté de suspension, par arrêté préfectoral, de la procédure devant les commissions départementales d'aménagement commercial, <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/44880>.*

*d'indices que vous devez examiner englobent notamment la vacance commerciale mais également les logements vacants et le chômage, et tous autres marqueurs forts de l'état et de la vitalité d'un territoire. (...). La valeur probante de telles données résulte de leurs sources, impérativement mentionnées à l'arrêté de suspension, et, leur pertinence, de leurs dates. Ces données doivent également être analysées au regard des particularités de chaque territoire en tenant compte des réalités locales ».*

La circulaire précise en outre que, pour se déterminer, le préfet doit s'appuyer sur le dossier présenté : *« La présentation que le pétitionnaire fait, dans son dossier, des effets de son projet au regard des objectifs légaux, est une précieuse source d'information pour le préfet ».*

Il semble que la circulaire conçoive ce moratoire comme une **arme de dissuasion** dont, paradoxalement, **l'efficacité se mesure à sa non-utilisation** : *« On peut d'ailleurs imaginer que les opérateurs économiques vont penser différemment leurs projets pour les inscrire (spontanément) dans la dynamique portée par les ORT, ne serait-ce que pour **réduire les risques de suspension** (auquel cas la seule existence du dispositif contribue à son efficacité) ».*

D'après la Direction générale des entreprises (DGE), **7 arrêtés de suspension** ont été pris en **2020** : 2 dans l'Allier, 2 dans l'Orne et 1 dans la Somme, la Haute-Vienne et les Vosges. S'agissant de la durée des suspensions prononcées :

- 2 l'ont été pour la durée maximale de 3 ans ;
- les 5 autres pour 3, 6 ou 7 mois ; ils concernaient 2 transferts/extensions de magasins « LIDL » (les demandeurs ont finalement renoncé au projet), 2 ensembles commerciaux et 1 « drive Leclerc ».

Enfin, signalons qu'un seul arrêté a été pris à l'initiative du préfet, les 6 autres ont fait suite à une demande des élus locaux.

#### **L'exemple de St-Dié des Vosges (2020)**

Quand une enseigne de grande distribution a voulu agrandir sa surface de vente de 40 % (passage de 1.000 m<sup>2</sup> à 1.400 m<sup>2</sup>), le maire de la commune de St-Dié des Vosges a considéré que l'offre commerciale était largement suffisante pour le bassin de vie concerné. Il a, en conséquence, saisi le préfet pour qu'il suspende le passage de ce dossier en CDAC. Le moratoire décidé a conduit l'enseigne à renoncer finalement à son projet d'extension.

Toujours selon la DGE, un seul moratoire a été pris en **2021**. L'arrêté, pris par le préfet du Loiret, a suspendu pour une durée de six mois un projet de « drive Leclerc ». Ce faible nombre de moratoires **interroge**. Il tient sans doute, d'une part, à l'effet **dissuasif** de la mesure, ce que de nombreuses personnes entendues par vos rapporteurs ont souligné, d'autre part, au **nombre limité** de grands projets commerciaux envisagés en périphérie des ORT, en raison d'un changement du modèle économique commercial,

**l'immobilier commercial ayant connu des niveaux historiquement bas en 2021.**

Vos rapporteurs ont acquis la conviction, lors des auditions et rencontres locales avec les services préfectoraux, que la simple existence du moratoire a ouvert un **espace de discussion** entre le préfet, les élus et les opérateurs économiques. De ce point de vue, cette mesure a donc bien rempli l'objectif de **revitalisation** qui lui était assigné.

En tout état de cause, un nouveau dispositif devrait contribuer à **limiter les implantations commerciales dans les entrées de villes**, qu'elles se situent ou non en périphérie d'une ORT : en effet, l'article 215 de la loi précitée dite « Climat et résilience » pose un **principe général d'interdiction** de création ou extension de projets d'équipement commercial qui **engendreraient une artificialisation des sols** (art. L. 752-6 (V) du code de commerce)<sup>1</sup>. Conçue à des fins de développement durable, cette règle de non-artificialisation peut contribuer à un opportun rééquilibrage centre/périphérie comme l'ont souligné de nombreuses personnes entendues par vos rapporteurs.

## **2. L'analyse d'impact du projet commercial, un nouvel outil au service de la revitalisation**

### *a) Le nouveau critère des effets du projet commercial sur la revitalisation*

Le dernier rapport annuel d'activité de la Commission nationale de l'aménagement commercial (CNAC) souligne que les acteurs économiques n'ont pas toujours pris en compte le nouveau critère précité, introduit par la loi ÉLAN, concernant les **effets du projet sur la revitalisation** des centres-villes et centres-bourgs. Ainsi peut-on y lire que « *les lacunes des dossiers portent le plus souvent sur l'impact du projet, notamment en matière d'animation de la vie urbaine (informations sur la future destination des cellules commerciales projetées et éléments sur la vitalité commerciale des centres-villes environnants)* ».

Ce constat rejoint celui du rapport sénatorial intitulé « soutenir le commerce en milieu rural » : « *L'impact d'une grande surface (alimentaire ou non) sur le commerce de centre-ville des petites communes alentours est, par exemple, encore **trop peu étudié**, alors qu'il peut être significatif dans le cas des communes rurales*<sup>2</sup>. »

---

<sup>1</sup> En revanche, une dérogation à ce principe général peut être accordée, en particulier lorsque le projet se situe dans le secteur d'intervention d'une ORT et qu'il répond aux besoins du territoire.

<sup>2</sup> Belin, B. et Babary, S. (2022, 16 mars). Rapport d'information fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des affaires économiques sur les perspectives de la politique d'aménagement du territoire et de cohésion territoriale, sur le volet « attractivité commerciale en zones rurales », N° 577 (2021-2022), <http://www.senat.fr/rap/r21-577/r21-577.html>.

Cette attitude est donc **sanctionnée** par la CNAC lorsqu'elle statue sur les projets, sur recours d'une décision formée contre une décision d'une CDAC. **Extrait du rapport annuel d'activité 2020 de la CNAC**

**La préservation des centres-villes est devenue une préoccupation majeure de la CNAC.** La loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite « ÉLAN » est venue renforcer l'analyse des effets des projets avec l'ajout d'un nouveau critère, qui est de fait examiné concomitamment avec l'examen des effets du projet sur l'animation de la vie urbaine : **la contribution du projet à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville (...)**. La Commission examine de manière approfondie la **vitalité commerciale des lieux d'implantation, grâce notamment à l'analyse d'impact** transmise à l'appui du dossier de demande et réalisée par un organisme indépendant, obligatoire pour tout projet depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Ce même rapport d'activité fournit quelques exemples de **refus d'autorisation** fondé soit sur le **non-respect de l'étude d'impact** soit sur les **effets négatifs du projet en termes de revitalisation**. Les six décisions de refus ci-dessous concernent la création de cellules commerciales dans des galeries attenantes à des **supermarchés** ou **hypermarchés** (p. 44-45 du rapport d'activité) :

« Considérant que les éléments transmis par le pétitionnaire ne permettent pas à la Commission nationale d'apprécier les effets du projet en terme d'aménagement du territoire et, plus particulièrement, au regard des effets sur l'animation de la vie urbaine ; **que le pétitionnaire n'a pas joint d'étude d'impact** indiquant quelle sera la contribution du projet à l'animation, à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial des centres-villes de S\*\*\* et de B\*\*\*, alors que la commune de S\*\*\* a connu une diminution de sa population de 5,7 % entre 2006 et 2016 et que la ville de B\*\*\*s figure parmi les communes du Plan « Action Cœur de Ville » (CNAC, 9 janvier 2020, 4028T) ;

« Considérant que le projet, qui prévoit la création de 7 cellules commerciales non alimentaires d'une surface totale de vente de 4 799 m<sup>2</sup> (...), contribuera à une augmentation de 177 % de la surface de vente totale de l'ensemble commercial ; que la réalisation de ce pôle commercial de périphérie est susceptible de fragiliser les commerces de centre-ville ; que, malgré la forte augmentation de surface de vente demandée, **le pétitionnaire n'a pas transmis d'étude d'impact** indiquant quelle sera la contribution du projet à l'animation, à la préservation ou à la **revitalisation du tissu commercial du centre-ville** de C\*\*\* et des communes limitrophes (...) ; que la population de la zone de chalandise a augmenté de 4,1 % entre 2007 et 2017, elle a diminué à C\*\*\* de 7,7 % et à D\*\*\* de 5,2 % pendant cette même période ; qu'il n'apparaît pas ainsi que l'augmentation importante de la surface de vente de l'ensemble commercial réponde à une augmentation de la demande » (CNAC, 20 février 2020, 3332TR) ;

« Considérant que la ville de V\*\*\*, située à 13 minutes du projet, dont le centre-ville connaît un taux de vacance commerciale de 20,9 %, est **signataire d'une convention « Action cœur de ville »** visant à revitaliser son centre-ville ; que **le projet est susceptible de porter atteinte à l'animation urbaine de V\*\*\*** ; que la zone de chalandise au cours de la période 2007-2017 connaît une très faible progression (+ 0,88 %) ; que la commune de B\*\*\*, pendant la dizaine d'années considérée, connaît un déclin démographique (- 1,21 %) » (CNAC, 25 juin 2020, 4127T) ;

« Considérant que les éléments transmis par le pétitionnaire ne permettent pas à la Commission nationale d'apprécier les effets du projet en termes d'aménagement du territoire et, plus particulièrement, au regard des effets sur l'animation de la vie urbaine ; **que le pétitionnaire n'a pas joint d'étude d'impact** indiquant quelle sera la contribution du projet à l'animation, à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial des centres-villes de S\*\*\* et de B\*\*\*, alors que la commune de S\*\*\* a connu une diminution de sa population de 5,7 % entre 2006 et 2016 et que la ville de B\*\*\*s figure parmi les communes du Plan « Action Cœur de Ville » » (CNAC, 9 janvier 2020, 4028T) ;

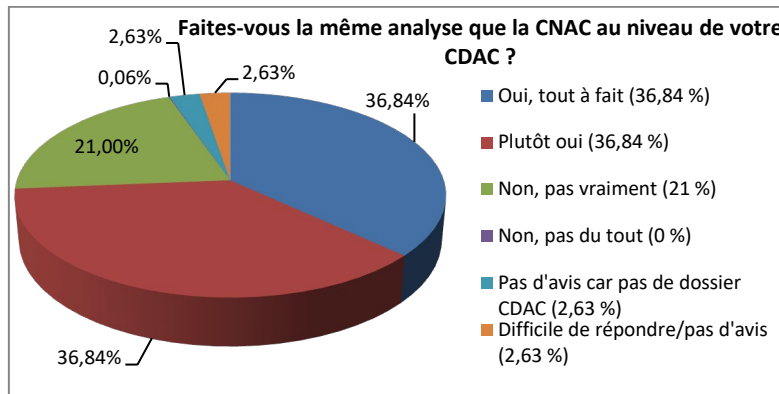
« Considérant que le projet, qui prévoit la création de 7 cellules commerciales non alimentaires d'une surface totale de vente de 4 799 m<sup>2</sup> (...), contribuera à une augmentation de 177 % de la surface de vente totale de l'ensemble commercial ; que la réalisation de ce pôle commercial de périphérie est susceptible de fragiliser les commerces de centre-ville ; que, malgré la forte augmentation de surface de vente demandée, **le pétitionnaire n'a pas transmis d'étude d'impact** indiquant quelle sera la contribution du projet à l'animation, à la préservation ou à la **revitalisation du tissu commercial du centre-ville** de C\*\*\* et des communes limitrophes (...) ; que la population de la zone de chalandise a augmenté de 4,1 % entre 2007 et 2017, elle a diminué à C\*\*\* de 7,7 % et à D\*\*\* de 5,2 % pendant cette même période ; qu'il n'apparaît pas ainsi que l'augmentation importante de la surface de vente de l'ensemble commercial réponde à une augmentation de la demande » (CNAC, 20 février 2020, 3332TR) ;

« Considérant que la ville de V\*\*\*, située à 13 minutes du projet, dont le centre-ville connaît un taux de vacance commerciale de 20,9 %, est **signataire d'une convention « Action cœur de ville »** visant à revitaliser son centre-ville ; que **le projet est susceptible de porter atteinte à l'animation urbaine de V\*\*\*** ; que la zone de chalandise au cours de la période 2007-2017 connaît une très faible progression (+ 0,88 %) ; que la commune de B\*\*\*, pendant la dizaine d'années considérée, connaît un déclin démographique (- 1,21 %) » (CNAC, 25 juin 2020, 4127T).

**Vos rapporteurs se réjouissent de cette « jurisprudence » de la CNAC, pleinement conforme à la volonté du législateur.**

Ils ont souhaité savoir **si les CDAC dressaient un constat similaire**. Il s'avère qu'une nette majorité de celles qui ont répondu au questionnaire de vos rapporteurs (28 sur 38) affirment que la préservation des centres-villes et centres-bourgs est également devenue **une forte préoccupation** de leur commission depuis la loi ÉLAN. Les CDAC confirment également l'analyse mitigée de la CNAC sur la qualité des analyses d'impact ; en effet, une large majorité des CDAC considère que l'incidence des projets sur la revitalisation des centralités est largement ignorée par les porteurs de projet. Lorsqu'elle existe, l'analyse d'impact est succincte et ressemble à un exercice relativement **formel**.

## L'avis des CDAC sur la qualité des analyses d'impact



Source : questionnaire Sénat

### b) Le test anti-friches

Comme indiqué plus haut, la loi crée l'obligation pour le demandeur de produire une **analyse d'impact** du projet commercial envisagé. Cette analyse doit notamment démontrer qu'**aucune friche** existante en **centre-ville** ne permet l'accueil du projet envisagé. En l'absence d'une telle friche, l'analyse d'impact doit démontrer qu'**aucune friche** existante en **périphérie** ne permet l'accueil du projet envisagé.

La mise en œuvre de cette disposition s'est toutefois heurtée à une difficulté : celle consistant à **identifier lesdites friches** sur un territoire donné. Ainsi, M. Alban GALLAND, sous-directeur du commerce, de l'artisanat et de la restauration, à la direction générale des entreprises du ministère de l'Économie et des Finances, **a déclaré lors de son audition le 3 février 2022** : « Sur le terrain, on a du mal à recenser les friches, elles sont souvent petites et il est fréquemment difficile de démontrer qu'elles pourront contenir la surface commerciale envisagée. »

De même, le rapport sénatorial précité, intitulé « soutenir le commerce en milieu rural », souligne que les **friches commerciales** demeurent **insuffisamment répertoriées**, alors que certaines d'entre elles pourraient utilement accueillir des projets commerciaux envisagés en périphérie des communes. Il est toutefois intéressant de relever que, dans le cadre de la consultation menée par la mission, de nombreuses CDAC ont souligné l'intérêt, pour les porteurs de projets, de recourir à la base de données tenue par le CEREMA<sup>1</sup>. Cette base, dénommée « cartofriches », est régulièrement mise à jour. Elle recense actuellement 7.200 sites en friches.

En réalité, c'est la règle du « **zéro artificialisation nette** » (ZAN) qui a parachevé la logique « anti-friches » de la loi ÉLAN. Ainsi, on peut relever

<sup>1</sup> Le Cerema (centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) est un établissement public sous la tutelle du ministère de la Transition écologique. Il accompagne l'État et les collectivités territoriales pour l'élaboration, le déploiement et l'évaluation de politiques publiques d'aménagement et de transport.

que la circulaire du Premier ministre du 24 août 2020<sup>1</sup> s'inscrit pleinement dans cette démarche. Elle rappelle en effet qu'à « l'été 2018 le Gouvernement présentait son « plan biodiversité », qui définissait l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN) et recommandait, notamment, de « freiner l'artificialisation brute. » » Elle souligne également que « l'incitation à la reprise d'une friche existante, introduite à l'article L. 752-6 du code de commerce par la loi ÉLAN tend vers le zéro artificialisation nette tout en concourant à la revitalisation du tissu économique et commercial existant. »

Lors de son audition, M. Alban GALLAND a fait valoir que le ZAN, désormais inscrit dans la loi « climat et résilience », devrait « avoir un impact important sur les nouveaux gros projets, et sur ceux qui veulent s'étendre sur leurs réserves foncières » lorsque ces dernières sont végétalisées. La ZAN pourrait donc, au-delà de son objectif initial de développement durable, contribuer à la **régulation des installations commerciales**.

Ainsi, le Sénat s'est saisi de ce sujet dès le 12 mai 2021 avec le rapport d'information de M. Jean-Baptiste Blanc, Mme Anne-Catherine Loisier et M. Christian Redon-Sarrazy, fait au nom de la commission des affaires économiques n° 584 (2020-2021) « Objectif de zéro artificialisation nette à l'épreuve des territoires », qui a souligné que « les zones rurales font face à des enjeux spécifiques de revitalisation et de développement, souvent touchées par la mutation économique, le départ des jeunes ménages et le manque de services de proximité » et que les objectifs de lutte contre l'artificialisation devaient « **garantir à tous les territoires des opportunités égales de développement économique et démographique** ».

c) *L'indépendance des organismes chargés de réaliser l'analyse d'impact*

Comme mentionné *supra*, la loi ÉLAN crée l'obligation pour le demandeur de produire une **analyse d'impact** du projet commercial envisagé. Cette étude est réalisée par un **organisme indépendant habilité par le préfet** (article L. 752-6 du code de commerce).

Lors de leurs déplacements, vos rapporteurs ont interrogé les préfets sur les critères à l'aune desquels **l'habilitation est accordée ou refusée**. Les services de l'État ont souligné, d'une part, qu'il est **difficile de concevoir une totale indépendance** de l'organisme à l'égard du pétitionnaire qui le rémunère, d'autre part, que l'appréciation de l'indépendance est délicate pour les préfetures, ce d'autant qu'il n'existe pas de **base** centralisant les agréments délivrés. Ainsi, une préfeture a-t-elle découvert *a posteriori* qu'elle avait refusé un agrément à un organisme qui l'avait pourtant obtenu dans le département voisin...

Interrogées par vos rapporteurs dans le cadre de la consultation nationale précitée, les CDAC relèvent des **difficultés similaires**. Ainsi, plus

---

<sup>1</sup> Premier ministre. Circulaire du 24 août 2020 sur le rôle des préfets en matière d'aménagement commercial dans le cadre de la lutte contre l'artificialisation.



de la moitié d'entre elles considèrent que la rétribution par le pétitionnaire peut porter atteinte à l'indépendance de l'organisme. Pour autant, il semble, au vu des éléments recueillis par vos rapporteurs, **qu'aucune exploitation commerciale** n'a jamais été refusée par une CDAC au motif que l'indépendance de l'organisme était douteuse.

#### **Quelles solutions face à ces difficultés ?**

En premier lieu, certaines préfectures ont suggéré de confier la compétence de l'agrément à la CDAC plutôt qu'au préfet. Vos rapporteurs estiment toutefois que la réflexion n'est pas mure pour recommander, à ce stade, une telle évolution. L'État devra en évaluer l'intérêt et examiner d'autres options, telles que la passation d'un accord-cadre imposant aux entreprises le recours à des organismes **retenus par l'État** dans le cadre d'une **mise en concurrence préalable** (avec un système de « tour de rôle »).

En second lieu, une CDAC a suggéré, dans le cadre de la consultation nationale de vos rapporteurs, de contraindre l'organisme qui réalise l'étude d'impact à déposer une **déclaration d'intérêts** pour limiter les risques de conflit d'intérêts. Vos rapporteurs jugent cette piste intéressante.

#### *d) L'association du tissu économique aux décisions de la CDAC*

Vos rapporteurs sont naturellement convaincus de la nécessité d'associer le tissu économique aux décisions prises par la CDAC en matière d'aménagement commercial.

En premier lieu, plusieurs CDAC ont regretté, dans le cadre de la consultation menée par la mission, la décision de la Cour de justice de l'Union européenne concernant l'expertise **des chambres consulaires**. Elles ont confirmé ne plus convoquer les représentants des CCI/CMA pour tenir compte de cette décision de justice, rappelée aux préfets par la circulaire précitée de janvier 2022.

En second lieu, la majorité des CDAC qui ont répondu à la consultation du Sénat (31 sur 38) ont affirmé qu'elles procédaient aux auditions des **associations de commerçants ou d'animateurs de commerces**, et ce conformément aux dispositions de la loi ÉLAN. Toutefois, certaines réponses soulignent que ces associations ou animateurs ne viennent pas toujours aux auditions des CDAC. Il semble donc que le défaut de concertation signalé à Bourges, dans le cadre du déplacement de la mission, soit isolé.

### **E. DES AMÉLIORATIONS NÉCESSAIRES POUR DONNER UN NOUVEL ÉLAN À LA LOI**

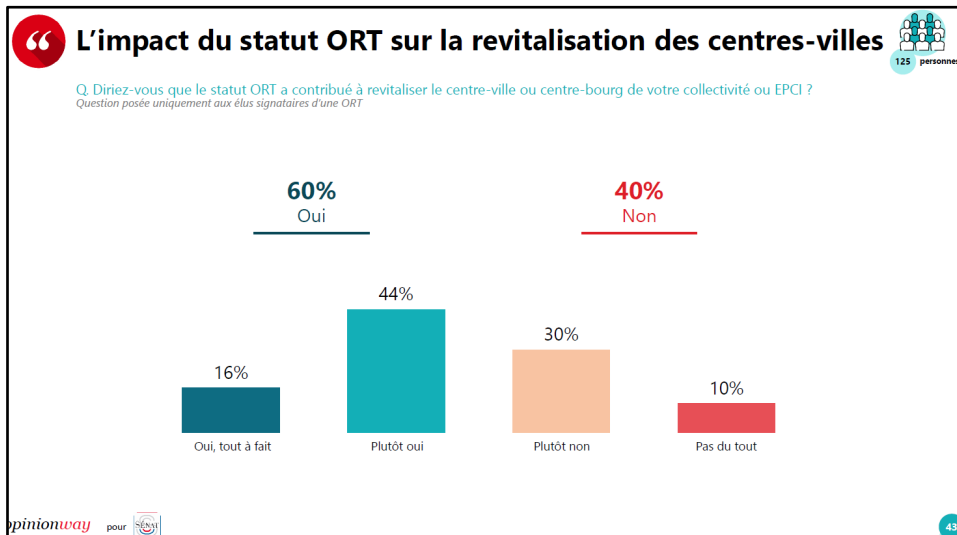
Il résulte de qui précède que les acteurs locaux rencontrés portent une appréciation globalement positive sur les **mesures adoptées en 2018 à l'initiative du Sénat**. Vos rapporteurs s'en réjouissent, car c'est la preuve

que notre institution a porté des dispositions pertinentes visant à revitaliser les centres-villes et centres-bourgs. Cette perception a été confirmée par la consultation que la mission a menée auprès des élus locaux entre mars et mai 2022.

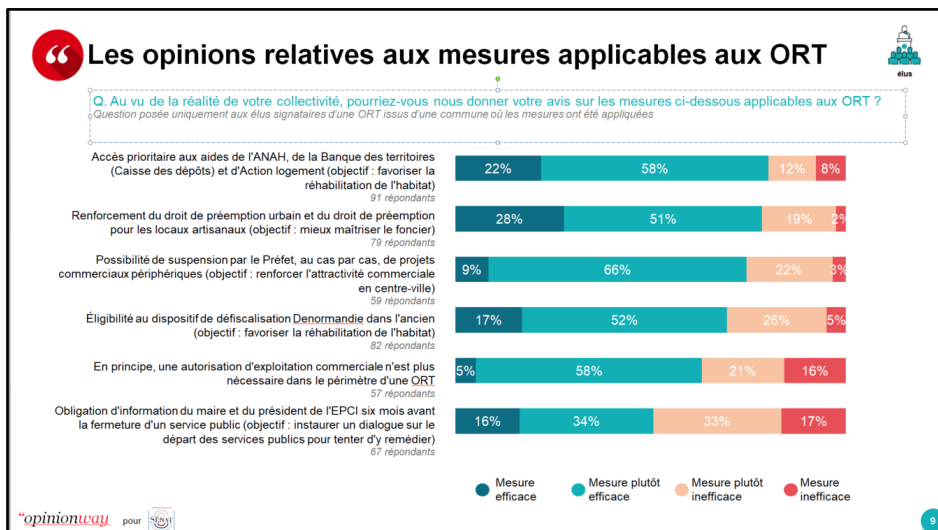
En effet, nous avons interrogé les élus et les chefs de projet sur l'efficacité ou non des mesures de la loi ÉLAN, en distinguant, d'une part, les mesures juridiques visant à la régulation des implantations commerciales en périphérie, d'autre part, le dispositif ORT qui constitue, rappelons-le, le cœur du volet « revitalisation » de la loi ÉLAN.

En premier lieu, les élus locaux interrogés dans le cadre de la consultation en ligne ont salué les effets positifs du **statut de l'ORT** sur la revitalisation du centre-ville ou du centre-bourg. En effet, **60 % des élus** ont estimé que l'ORT avait peu ou prou contribué à cette revitalisation.

### L'ORT : des effets jugés positifs par les élus



Analyse par Opinion Way de la consultation lancée par la mission sénatoriale



Analyse par Opinion Way de la consultation lancée par la mission sénatoriale

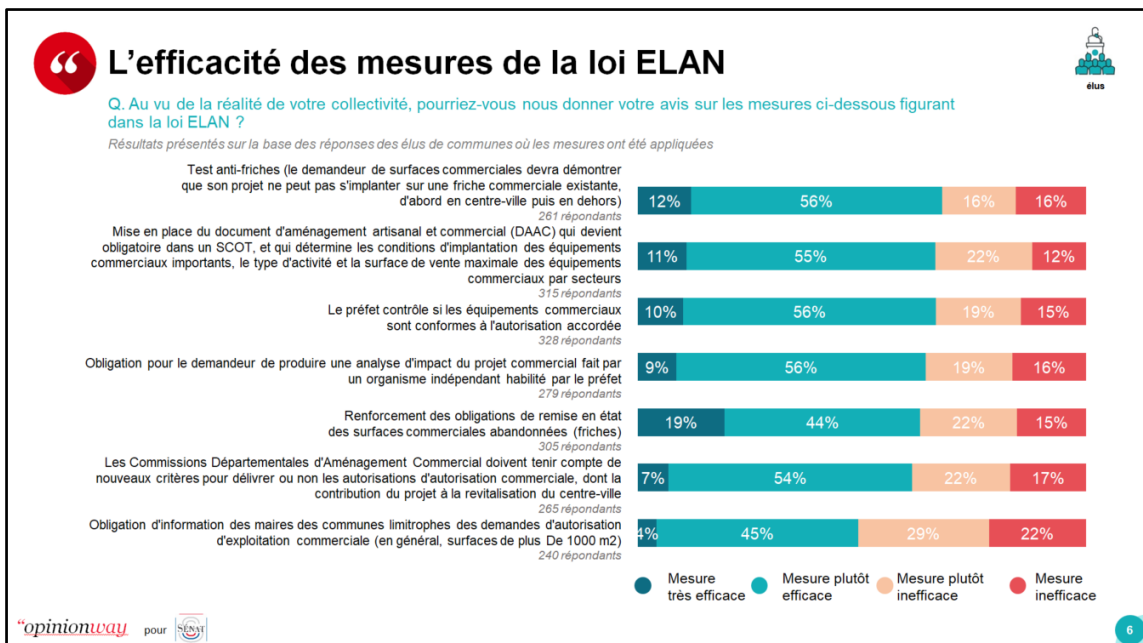
Trois mesures sont jugées « efficaces » ou « plutôt efficaces » par les élus concernés par une ORT :

- l'accès prioritaire aux aides de l'ANAH, de la Banque des territoires et d'Action logement ;
- le renforcement du droit de préemption ;
- l'éligibilité au dispositif de défiscalisation Denormandie dans l'ancien.

L'efficacité des ORT révélée par notre consultation en ligne confirme les **retours très positifs** des élus que nous avons rencontrés lors des auditions et déplacements. Plus les élus ont engagé tôt une démarche ORT, plus leur satisfaction est forte. Les répondants, majoritairement des élus ruraux, ont signé récemment des ORT et il est donc compréhensible que seuls 60 % jugent, à ce stade, leur impact positif. Les réponses seront probablement meilleures si on réinterroge les élus dans un 1 ou 2 ans.

Signalons enfin que, selon cette même consultation, 66 % des élus ORT estiment être bien accompagnés par l'État dans la mise en œuvre et le suivi de l'opération.

En second lieu, la mission a également interrogé les élus et les chefs de projet sur **l'efficacité ou non des mesures hors ORT de la loi ÉLAN**, c'est-à-dire les mesures juridiques visant à la régulation des implantations commerciales en périphérie. L'enquête auprès des élus concernait sur l'appréciation qu'ils portent sur les 7 principales mesures de la loi ÉLAN. Pour 6 d'entre elles, les élus **jugent favorablement leur efficacité** (mesure très efficace + plutôt efficace = de 61 % à 68 %).



Finalement, il ressort du travail mené par la mission que les mesures de la loi ÉLAN sont jugées **efficaces et pertinentes**. La difficulté réside plutôt dans une **application ou une notoriété insuffisantes** de ces mesures.

## 1. « Muscler » le dispositif Denormandie

Comme indiqué plus haut, le dispositif dit Denormandie est souvent présenté comme un outil essentiel de **revitalisation** des centres-villes et des centres-bourgs dans le cadre des communes ou EPCI classés en **ORT**. Créé en 2019, ce dispositif est, en l'état, applicable jusqu'au 31 décembre 2023.

S'il paraît prématuré de tirer un premier bilan de ce dispositif fiscal récent, de nombreux chefs de projets interrogés par vos rapporteurs l'ont jugé **trop peu connu** et **sous-utilisé**. La consultation en ligne des élus locaux va dans le même sens puisque **un tiers** d'entre eux<sup>1</sup> soit ne connaissent pas cette mesure, soit la connaissent mais déclarent qu'elle n'est pas déployée dans leur commune.

Toutefois, cette consultation est insuffisante pour évaluer de manière **fine l'efficacité de la mesure**. C'est pourquoi vos rapporteurs attendent avec intérêt le rapport d'évaluation que le Gouvernement doit remettre au Parlement avant le 30 septembre 2022<sup>2</sup>. Ils notent toutefois avec inquiétude que les démarches d'évaluation ont été **tardivement engagées** par les services de l'État, de sorte que la date du 30 septembre ne sera pas respectée. Lors de son audition, le ministère du logement a indiqué que, sur la base des déclarations faites en 2021 sur les revenus 2020, on compte seulement **700 ménages bénéficiaires**. Les chiffres sur les revenus 2021 n'étaient pas, eux, disponibles. En outre, étonnamment, le nombre de logements concernés et leur localisation ne sont pas connus des services de l'État.

**Recommandation n° 2 : (État / Ministère en charge du logement) : Conduire une évaluation précise du dispositif Denormandie ; faire connaître cette mesure auprès des élus et des investisseurs potentiels.**

## 2. Dispenser les ORT des règles du « Zéro artificialisation nette »

La sobriété foncière est une nécessité que nul ne discute. C'est pourquoi vos rapporteurs n'entendent pas remettre en cause les objectifs fixés dans le cadre de la loi dite « climat et résilience » concernant le « zéro artificialisation nette » (ZAN).

<sup>1</sup> 34,4 % des répondants

<sup>2</sup> L'article 75 de la loi de finances pour 2022 dispose que le Gouvernement doit remettre au Parlement, avant le 30 septembre 2022, un rapport d'évaluation du dispositif Denormandie.

Toutefois, comme l'ont relevé de nombreux sénateurs, dont notre collègue Françoise Gatel le 13 juillet 2022 lors de la séance de questions au Gouvernement<sup>1</sup>, les décrets d'application de la loi méritent d'être revus, en **étroite concertation avec les élus locaux**.

En particulier, il serait opportun de prévoir qu'une opération de revitalisation menée dans un secteur d'intervention d'une ORT **ne soit pas considérée** comme une artificialisation des sols au sens de la démarche ZAN précitée. Une telle dérogation permettrait de faciliter la réalisation d'actions de revitalisation. En effet, l'objectif de sobriété foncière doit céder devant celui de la redynamisation de nos territoires fragilisés.

### **3. Utiliser davantage les documents d'urbanisme pour réguler activités commerciales et logistiques**

Vos rapporteurs ne jugent pas opportun de renforcer le cadre juridique issu de la loi ÉLAN. En effet, édicter des règles plus contraignantes pourrait être jugé **contraire aux dispositions communautaires**<sup>2</sup> et, plus généralement, à la **liberté d'établissement**.

En revanche, les élus peuvent réguler l'offre commerciale par le biais des **documents de planification urbaine**, documents qui répondent à des objectifs d'intérêt général, à savoir l'équilibre dans le développement des territoires et l'amélioration du cadre de vie.

La Cour de justice de l'Union Européenne a reconnu que le fait de préserver la viabilité du centre-ville et d'éviter l'existence de locaux inoccupés en zone urbaine, dans l'intérêt d'un bon aménagement du territoire, était susceptible de constituer une **raison impérieuse d'intérêt général** (Décision Visser précitée du 30 janvier 2018, considérant 135). Cet arrêt portait sur un plan d'urbanisme local qui régulaient les commerces de façon très fine, selon la taille des objets vendus. Indirectement, la justice

---

<sup>1</sup> Voir en particulier sa question à M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, publiée dans le JO Sénat du 14/07/2022 : <http://www.senat.fr/questions/base/2022/qSEQ22070002G.html>.

<sup>2</sup> À titre d'exemple, sont actuellement concernés par la procédure d'autorisation commerciale les projets de création d'un magasin ou extension d'un commerce existant d'une surface de vente supérieure à **1000 m<sup>2</sup>** (article L. 752-1 du code de commerce). Abaisser ce seuil à 300 ou 400 m<sup>2</sup>, comme certains l'ont proposé à vos rapporteurs, pourrait être sanctionné par la CJUE. Comme l'a indiqué lors de son audition M. Alban GALLAND, sous-directeur du commerce, de l'artisanat et de la restauration, à la direction générale des entreprises du ministère de l'Économie et des Finances : « le problème principal de notre aménagement commercial, c'est l'impossibilité de faire des tests économiques et d'interdire un projet parce qu'il viendrait en perturber un autre, issue du droit de l'Union européenne ».

La notion de test économique résulte de l'article 14 de la directive « services » de 2006. Ce test y est défini comme le fait de « subordonner l'octroi de l'autorisation à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché, à évaluer les effets économiques potentiels ou actuels de l'activité ou à évaluer l'adéquation de l'activité avec les objectifs de programmation économique fixés par l'autorité compétente ».

communautaire a donc autorisé les élus locaux à se doter de **documents d'urbanisme très précis**.

Lors de son audition, M. Alban GALLAND, sous-directeur du commerce, de l'artisanat et de la restauration, à la direction générale des entreprises du ministère de l'Économie et des Finances, a souligné l'intérêt de cette démarche : « *En réalité, toutes ces questions peuvent et doivent être traitées dans le cadre des PLU : il est possible d'y réaliser un zonage extrêmement précis, de jouer sur les effets de seuil - le seuil de 1000 m<sup>2</sup> peut tout à fait être ramené à 400 m<sup>2</sup> par exemple<sup>1</sup> -, de réguler les entrepôts, et le PLU est même beaucoup plus adapté pour traiter des dark stores dont la surface est trop petite pour l'aménagement commercial du territoire. Vous pouvez même faire de la gestion paysagère avec le PLU, imposer des toits en triangle plutôt que des toits plats. Si vous ne voulez pas d'un troisième magasin de bricolage, vous réduisez la taille des zones commerciales. C'est ainsi que font les autres pays ! En somme, et c'est ce que propose le dispositif 3DS, il faut renforcer le pilotage par l'urbanisme, c'est-à-dire par le PLU.* »

Ces propos appellent les **observations suivantes** :

- En premier lieu, il est exact que des pays voisins de la France opèrent la régulation commerciale au moyen des documents d'urbanisme. Lors de son audition, Pierre Narring ancien membre du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, a affirmé : « *Quant au travail de parangonnage européen, il montre que nos voisins européens s'en sortent mieux tout en respectant les directives européennes.* » Par exemple, en Allemagne, les grandes surfaces ne sont autorisées à s'installer que dans des zones spécifiquement **définies par le plan d'urbanisme local** ;
- En deuxième lieu, de nombreux élus ont, en effet, fait valoir que les documents d'urbanisme permettaient de **préserver la vitalité commerciale des cœurs de ville**. Ainsi, David Valence, le maire de Saint-Dié-des-Vosges, a déclaré : « *Nous disposons d'un PLU (plan local d'urbanisme) mis en place il y a plus d'une dizaine d'années, avant mon élection en 2014. Nous sommes en train de le revoir à l'échelle de la communauté d'agglomération, et il devrait en aboutir une nouvelle version pour 2023. Dans ce nouveau PLU je serai vigilant pour qu'on puisse limiter la construction de nouvelles zones commerciales, ou permettre de modifier la destination économique des lieux<sup>2</sup>.* »
- En troisième lieu, la loi 3DS s'inscrit dans cette logique de régulation par l'urbanisme. En effet, son article 97 prévoit, à titre expérimental

---

<sup>1</sup> Sont concernés par la procédure d'autorisation les projets de création d'un magasin ou extension d'un commerce existant d'une surface de vente supérieure à **1 000 m<sup>2</sup>** (article L. 752-1 du code de commerce).

<sup>2</sup> *Envies de villes. (2022). Le maire qui a dit non à l'agrandissement des grandes surfaces, <https://www.enviesdeville.fr/penser-la-ville/le-maire-qui-a-dit-non-a-lagrandissement-des-grandes-surfaces/>.*

et pour six ans, que lorsque, dans le cadre d'une ORT, un projet nécessite une autorisation commerciale, celle-ci est délivrée par l'autorité compétente en matière d'urbanisme (maire ou président de l'EPCI) **sans que soit saisie la CDAC** et sans que les services déconcentrés de l'État instruisent la demande. Cette expérimentation mérite d'être approuvée, en ce qu'elle **simplifie** les démarches de porteurs de projets, jusqu'alors tenus de solliciter **deux autorisations** distinctes : autorisation d'urbanisme et autorisation d'exploitation commerciale. Surtout, cette expérimentation va opportunément dans le sens d'une régulation commerciale par les règles d'urbanisme « de droit commun »<sup>1</sup>. En d'autres termes, elle marque une forme de **décentralisation de l'urbanisme commercial** souhaitée par nombre d'associations d'élus locaux. Le cadre juridique actuel paraît donc **suffisant** et **offre les outils nécessaires aux élus** pour répondre aux enjeux des territoires, et ce pour deux raisons essentielles.

D'une part, le droit de l'urbanisme permet d'agir à une **échelle supra-communale** et limiter ainsi le risque de concurrence des territoires. Ainsi, notre collègue Françoise Gatel, présidente de la délégation aux collectivités territoriales, a fort justement souligné, lors de la table-ronde du 3 février 2022, l'intérêt du plan local d'urbanisme : « *Que l'on doive régler cela à l'échelle du PLU, j'en suis d'accord : le PLU est un projet de ville et de territoire.* », ajoutant toutefois : « *qui n'a pas connu cette mésaventure : votre PLU interdit à une grande surface de 2 000 m<sup>2</sup> de s'implanter et, du coup, elle part s'installer chez le voisin !* ».

D'autre part, le droit positif permet aussi aux élus d'assurer la régulation des *dark stores*, dont l'essor fait craindre à certains l'évolution vers des « *villes sans vitrines* ». De quoi s'agit-il précisément ? Une nouvelle forme de commerce émerge à la faveur de la crise sanitaire : le *quick commerce* qui garantit une livraison de courses en moins de quinze minutes, au moyen d'une application web dédiée. Cette livraison est généralement assurée depuis des *dark stores* : d'anciens magasins transformés pour l'entreposage, le stockage et la préparation des livraisons, **sans accueil du public**. Lorsque la demande porte sur la livraison de repas préparés, on parle alors de *dark kitchens*. Afin de tenir la promesse d'une livraison rapide, les entreprises du secteur doivent disposer d'un maillage très serré de *dark stores*. Elles se développent en particulier dans les centres-villes des métropoles. Les *dark stores* ont une **fonction uniquement logistique** pour faciliter et accélérer au maximum la livraison des produits depuis un centre de distribution proche du client final (« *ville du quart d'heure* »). Ainsi peut-on craindre que des restaurants disparaissent et que nos cœurs de ville battent au rythme des scooters de livraison : la ville du quart d'heure pourrait ainsi devenir la ville

---

<sup>1</sup> Amendement n° 3355 présenté par le Gouvernement en première lecture à l'Assemblée nationale.

du « **mauvais quart d'heure** », avec ses effets délétères sur le plan social mais aussi ses conséquences sur les difficultés de circulation.

Face à la montée de ce phénomène, le Gouvernement a publié, le 18 mars 2022<sup>1</sup>, un guide précisant la nature de cette activité économique : les dark stores ne relèvent pas de la catégorie « *commerces et activité de service* » au sens du code de l'urbanisme. En effet, ils ne sont pas destinés à l'accueil physique d'une clientèle ni à une vente de bien *in situ* puisque le consommateur effectue ses achats en ligne et se fait livrer à domicile. Ils relèvent donc de la catégorie juridique des « entrepôts » au sens du code de l'urbanisme<sup>2</sup>. Comme le relève justement le rapport d'information sur l'attractivité commerciale en zones rurales, ces entrepôts ne sont pas soumis aux règles de **l'aménagement commercial**<sup>3</sup>. Le porteur d'un projet d'entrepôt n'a donc pas à présenter une analyse d'impact sur l'écosystème économique environnant. En revanche, les élus peuvent, via leurs documents d'urbanisme, **déterminer les zones autorisées pour les entrepôts**. Ils disposent donc, **à droit constant**, des outils pour les réguler lorsqu'ils estiment qu'ils sont susceptibles de générer des externalités négatives sur leurs cœurs de ville.

À la demande des élus locaux, le code de l'urbanisme doit prochainement être précisé afin d'attribuer aux *dark stores* la qualification juridique **d'entrepôts** et non des commerces, et ce même s'ils disposent d'un **point de retrait**. Les rapporteurs espèrent que cette **opportune clarification juridique** va inciter les élus locaux à utiliser davantage les documents d'urbanisme pour **réguler les activités commerciales et logistiques**.

En effet, il ressort du questionnaire adressé aux CDAC par vos rapporteurs que 24 CDAC répondantes sur 38 estiment que les élus n'ont pas mis en place des documents d'urbanisme suffisamment adaptés aux enjeux de l'aménagement commercial.

Pourquoi une telle situation ? Les auditions menées par vos rapporteurs mettent en évidence que de nombreux élus expriment des réticences à utiliser le levier de l'urbanisme, car autoriser de grandes surfaces en périphérie permet, d'une part, de créer des emplois et des ressources **fiscales**, d'autre part, d'augmenter le pouvoir d'achat des habitants. Les maires perçoivent ainsi des bénéfices **immédiats** sans appréhender les externalités négatives, **à plus long terme**, sur les commerces de centre-ville. On peut ajouter d'autres considérations tenant, notamment, à la volonté des élus de respecter la liberté de commerce et d'industrie.

---

<sup>1</sup> Gouvernement. (2022, mars). *Fiches modalités de régulation des dark stores*, <https://www.economie.gouv.fr/urbanisme-guide-elus-locaux-regles-quick-commerce>.

<sup>2</sup> Articles R. 151-27 et R. 151-28 du code de l'urbanisme.

<sup>3</sup> Belin, B. et Babary, S., *Op. cit.*



Vos rapporteurs encouragent vivement les élus à jouer sur le **levier de l'urbanisme** pour assurer une régulation pertinente et adaptée de **l'activité commerciale et logistique** sur leurs territoires.

**Recommandation n°3 (élus locaux) : faire un usage plus actif des documents d'urbanisme pour assurer la régulation des activités commerciales, notamment des entrepôts (« dark stores »).**

#### **4. Renforcer le contrôle préfectoral de l'urbanisme commercial**

Comme indiqué au paragraphe I.B.3., la loi ÉLAN a **renforcé le pouvoir de contrôle** du préfet en matière de conformité aux **autorisations** délivrées par les CDAC. Près de quatre ans après le vote de la loi et plus de trois après l'adoption du décret d'application, force est de constater que la volonté du législateur n'a pas été respectée.

En premier lieu, il ressort des déplacements effectués par vos rapporteurs que les préfetures ne semblent pas avoir mis en place un **processus interne** propre à assurer ce contrôle renforcé, qui passe concrètement par la vérification que **chaque projet** autorisé fait l'objet d'un certificat et que ce dernier atteste de la conformité entre la construction de surfaces autorisées et les constructions effectivement réalisées. Il semble également que l'habilitation prévue par la loi soit purement formelle<sup>1</sup>. Les services de l'Etat **n'ont pas donc « joué le jeu »**, faisant échec à la volonté du législateur.

En second lieu, la consultation des CDAC menée par la mission a révélé que parmi les 38 répondants, **aucun n'a relevé d'arrêté de fermeture au public** et 33 n'ont constaté aucune **mise en demeure préfectorale** ; sur les 5 autres départements, on note :

- un département avec **une** mise en demeure en cours,
- un département avec **deux** mises en demeure au cours des douze derniers mois,
- trois départements avec **une** mise en demeure au cours des douze derniers mois.

Par ailleurs, s'agissant de la base ICODE, les préfetures et les CDAC interrogées ont, étonnamment, indiqué **ne jamais avoir utilisé cette base**. Elles estiment ainsi ne pas avoir été affectées par cette suppression opérée par la loi ASAP. Seules 6 CDAC (sur les 38 qui ont répondu) souhaiteraient disposer d'un **outil d'aide à la décision** afin de disposer de toutes les informations sur le comportement d'un exploitant, et ce au-delà

---

<sup>1</sup> En application de l'article L. 752-23 du code de commerce, le certificat de conformité doit être établi par un « organisme habilité par le représentant de l'État dans le département ».

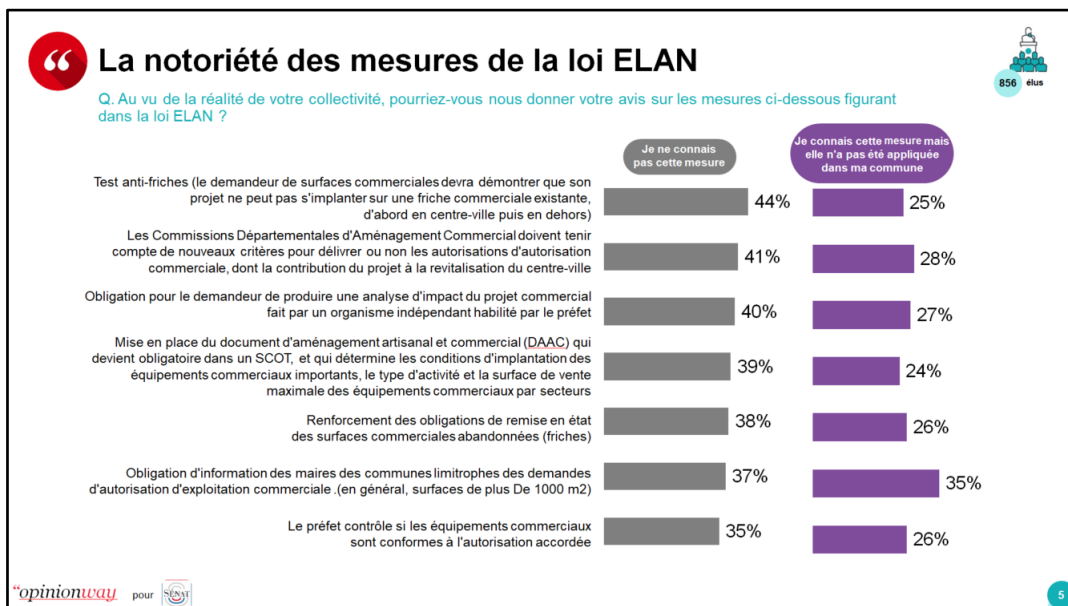
des limites du département (moratoires, mises en demeure, arrêtés de fermeture...).

**Recommandation n° 4 : (Etat / préfectures) : Mettre en place, au sein de chaque préfecture, une organisation interne permettant d'éviter des implantations commerciales non conformes aux autorisations délivrées.**

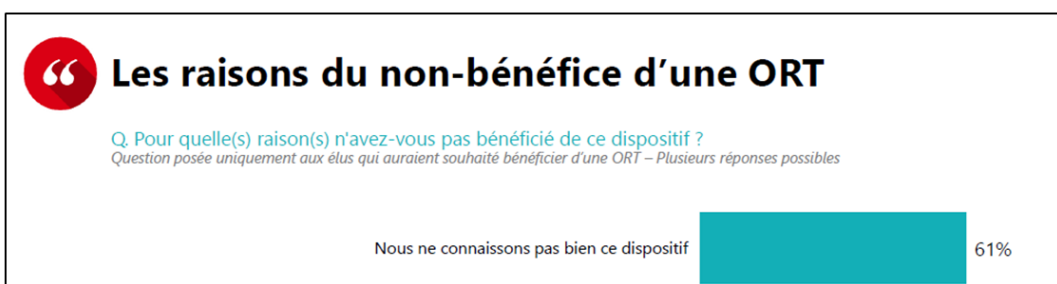
## 5. Mieux faire connaître les mesures de la loi ÉLAN

Au-delà des trois points évoqués plus haut, les mesures juridiques de la loi ÉLAN demeurent, d'une manière générale, **peu connues et peu appliquées**. Les deux consultations précitées menées par la mission le démontrent clairement.

Ainsi, la majorité des élus répondants déclarent ne pas connaître les mesures de la loi ÉLAN (entre 35 % et 44 %) ou les connaître mais indiquer qu'elles ne sont pas appliquées dans leur commune (entre 25 % et 35 %).



Le statut ORT reste aussi méconnu des élus comme l'illustre l'encadré ci-dessous :



La consultation révèle que cette méconnaissance concerne aussi, étonnamment, les chefs de projets, pourtant censés en être des spécialistes. Ainsi, seuls 40 % des chefs de projets déclarent connaître les principales mesures de la loi ÉLAN.

Les résultats de ces enquêtes de terrain confirment les observations de la mission au cours des auditions : la politique publique de revitalisation souffre d'un **déficit de notoriété manifeste qui nuit à son efficacité**. Cette question concerne également les programmes ACV et PVD et c'est pourquoi la mission propose une **recommandation générale** visant à mieux faire connaître aux élus la politique publique de revitalisation (*cf infra ; recommandation n°12*).

## **6. S'assurer du déploiement du dispositif concernant les fermetures de grandes surfaces le dimanche**

La loi dite « 3DS » a introduit, à l'initiative du Sénat, un dispositif visant à corriger un **déséquilibre du tissu commercial de proximité à l'intérieur du périmètre d'un SCoT** (article 11<sup>1</sup>).

Ce dispositif permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements de consulter les organisations syndicales de salariés et les organisations d'employeurs d'une profession établis sur le périmètre du SCoT afin d'obtenir un accord portant sur **l'encadrement des jours et des heures d'ouverture au public** de certains établissements commerciaux situés sur ce périmètre. L'accord obtenu est valable en principe **cinq ans**.

Lors des débats parlementaires, le Gouvernement s'est opposé à cette initiative au motif que le code du travail prévoirait déjà des dispositions jugées adaptées pour réguler l'ouverture des commerces au niveau local. Certes, l'article L. 3132-27-2 dudit code, issu de la loi dite « Macron » de 2015<sup>2</sup>, dispose que dans le périmètre de chaque SCoT, le préfet réunit annuellement les acteurs locaux (élus, associations de commerçants, représentants des salariés et employeurs...) dans le cadre d'une concertation sur les pratiques **d'ouverture dominicale** des commerces et leur impact sur les équilibres en matière de flux commerciaux.

Toutefois, force est de constater que ces réunions, organisées sous l'égide du préfet, n'ont guère produit les résultats escomptés.

C'est pourquoi vos rapporteurs se réjouissent de l'adoption, en commission mixte paritaire, du dispositif précité. Comme l'a souligné notre collègue Françoise Gatel, présidente de la délégation aux collectivités territoriales, lors des débats en séance publique : « *Ce sujet nous concerne tous.*

---

<sup>1</sup> Cet article issu d'un amendement présenté par notre collègue Dominique De Legge, [https://www.senat.fr/amendements/2020-2021/724/Amdt\\_1073.html](https://www.senat.fr/amendements/2020-2021/724/Amdt_1073.html).

<sup>2</sup> La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

*Nous nous battons pour la revitalisation des commerces et des centres-villes. Même les communes et les EPCI investissent de l'argent dans les commerces. Vous-même, madame la ministre, vous défendez des programmes de revitalisation des commerces de centre-ville. Or tout cela part à vau-l'eau parce que, le dimanche, de grandes surfaces alimentaires situées en périphérie (...) sont ouvertes. Il ne sert à rien de soutenir les commerces d'un côté, si c'est pour les laisser détruire de l'autre côté<sup>1</sup> ! »*

La mission souhaite que le Gouvernement, bien qu'hostile à l'amendement sénatorial, **fera diligence dans l'adoption du décret** prévu par la loi 3DS, permettant la mise en œuvre de ces **accords locaux de commerce**. Aucune date, même approximative, n'a pu être communiquée aux rapporteurs, le Gouvernement n'ayant fixé la direction-pilote du décret qu'en juin 2022<sup>2</sup>, soit quatre mois après la promulgation de la loi « 3DS ».

La mission est convaincue que cette mesure constitue un **complément indispensable** aux dispositions de la loi ÉLAN ainsi qu'aux deux programmes de revitalisation pilotés par l'ANCT. Après l'adoption du décret, la mission préconise un suivi parlementaire de la **mise en œuvre, par les élus, du dispositif**.

**Recommandation n°5 : S'assurer de la mise en œuvre réglementaire du dispositif sur l'ouverture dominicale des commerces ; à moyen terme, en évaluer les effets sur la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs.**

## **II. ÉVALUATION DES PROGRAMMES ACV ET PVD : DES ÉLUS ENTHOUSIASTES SUR LA MÉTHODE MAIS DES FINANCEMENTS INSUFFISANTS ET UNE MISE EN ŒUVRE TROP LOURDE ET TROP COMPLEXE**

Créée par la loi du 22 juillet 2019<sup>3</sup>, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) est **l'opérateur-clé** pour le portage des politiques de **revitalisation territoriale** du fait, d'une part, de son lien avec les administrations déconcentrées de l'État - le préfet de département étant le délégué territorial de l'agence - d'autre part, des **compétences** qu'elle exerce.

À ce titre, l'ANCT **pilote la mise en œuvre et le suivi des programmes Action Cœur de Ville (ACV) et Petites villes de demain (PVD)**, en lien avec ses opérateurs partenaires : Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) pour les territoires urbains, Agence nationale de l'habitat (ANAH), Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

<sup>1</sup> Séance du 8 juillet 2021 : <https://www.senat.fr/seances/s202107/s20210708/s20210708010.html>.

<sup>2</sup> En l'espèce il s'agit de la Direction générale des entreprises.

<sup>3</sup> Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

(ADEME), Action Logement (AL), Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), Caisse des dépôts et consignations (CDC) et sa filiale Banque des territoires (BdT).

Ces programmes, qui relèvent de l'initiative gouvernementale, sont deux **politiques publiques nationales interministérielles** avec une **mise en œuvre déconcentrée et décentralisée**. Ils se situent dans la filiation de dispositifs antérieurs<sup>1</sup>, notamment un appel à manifestation d'intérêt (AMI) « centres-bourgs »<sup>2</sup> lancée en 2014, et une expérimentation de la CDC intitulée « Centres-villes de demain »<sup>3</sup> initiée en 2016. Toutefois, ils s'écartent par **l'ambition** qu'ils affichent tant en termes de nombre de villes bénéficiaires que de **montants financiers dont ils sont dotés**.

## **A. DES PROGRAMMES D'APPUI À LA REVITALISATION, NOVATEURS ET MOBILISATEURS, BIEN ACCUEILLIS PAR LES ÉLUS**

### **1. Des programmes novateurs bien accueillis par les élus**

#### *a) Présentation synthétique des programmes*

##### (1) Le programme ACV

ACV vise à développer l'attractivité des **villes moyennes** en se concentrant sur la revitalisation de leurs centres. Ce programme se veut une réponse au **phénomène de dévitalisation** qui a fait l'objet de nombreux rapports et études depuis les années 1990.



Le programme a été annoncé par le Premier ministre lors de la seconde Conférence Nationale des Territoires à Cahors en **décembre 2017**. Il a été engagé dès 2018. Le comité de pilotage du programme a retenu **222 territoires** en métropole et dans les départements d'Outre-Mer correspondant à **234 communes** (certaines communes voisines ont été retenues en binôme)<sup>4</sup>.

Les territoires bénéficiaires sont invités à signer une **convention-cadre pluriannuelle**. Cette dernière repose sur un diagnostic, une stratégie,

---

<sup>1</sup> Citons en particulier les contrats de villes moyennes en 1973, l'expérimentation « villes moyennes témoins » en 2007, les contrats de ville et/ou le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) en 2014.

<sup>2</sup> Cette expérimentation concernait 53 communes de moins de 10 000 habitants invitées à élaborer et mettre en œuvre un projet de revitalisation fondé sur leurs atouts spécifiques pour améliorer le cadre de vie des habitants. Elles recevaient un accompagnement de l'État via des conventions d'aide à l'ingénierie et des conventions de revitalisation pour mettre en place différents projets.

<sup>3</sup> Destinée à la redynamisation des centres-villes fragilisés des villes de 20 à 100 000 habitants.

<sup>4</sup> Liste et carte des villes sur : <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/programme-action-coeur-de-ville>

un projet et un plan d'actions. Ce **projet de territoire** global concerne obligatoirement **cinq axes de la revitalisation** :

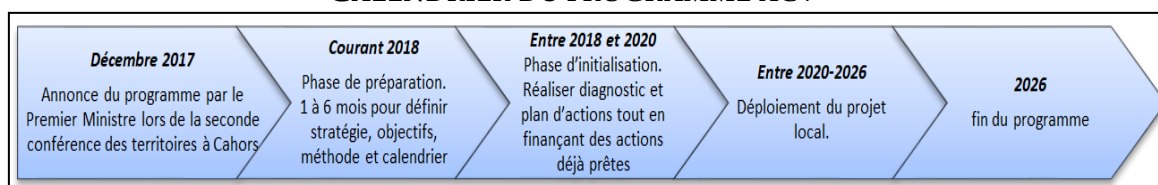
- habitat et logement,
- développement économique et commerce,
- accessibilité, mobilité et connexions,
- cadre de vie entendu comme les formes urbaines, espace public et patrimoine,
- qualité de vie entendue comme l'accès aux équipements, aux services publics, à l'offre culturelle<sup>1</sup>, aux sports et aux loisirs.

Cette convention permet de **mobiliser les crédits des partenaires financiers** (État national et local, BdT, ANAH, AL), ce qui représente **5 milliards d'euros sur 5 ans (2018-2022)**. Le programme donne accès à du cofinancement d'ingénierie et notamment des **postes de chef de projet et de manager de commerce**. L'État et les partenaires interviennent en appui du projet de revitalisation via des dispositifs de droit commun (fléchés) ou des dispositifs spécifiques (ACV). Le Président de la République a annoncé le 7 septembre 2021 la prolongation du programme jusqu'en 2026, bien que **l'enveloppe financière de cette prolongation soit encore inconnue**.

**En résumé, ACV se caractérise essentiellement par :**

- une **démarche locale centrée sur la revitalisation des centres-villes** qui vise, d'une part, à construire une stratégie globale mobilisant de façon **transversale** les politiques publiques, d'autre part, à lancer ou relancer une **dynamique partenariale** devant se concrétiser par des projets d'aménagement urbain ;
- un **accès privilégié à des dispositifs de co-financement de l'ingénierie** ;
- une **perspective d'accès aux financements du programme**.

#### CALENDRIER DU PROGRAMME ACV



Source : guide du programme ACV de l'ANCT

<sup>1</sup> Sur ce point, la mission insiste sur la nécessité de consacrer, dans le domaine culturel, une part des crédits d'intervention déconcentrés à des projets de revitalisation des centres-villes ou centres-bourgs ; voir en ce sens la recommandation n°12 dans de La Provôté, S., Robert, S., (2021, 3 novembre). Rapport d'information fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur la répartition territoriale des moyens alloués à la création, N° 126 (2021-2022), [http://www.senat.fr/rap/r21-126/r21-126\\_mono.html](http://www.senat.fr/rap/r21-126/r21-126_mono.html)

## (2) Le programme PVD

Le programme PVD vise à améliorer les conditions de vie des habitants des petites communes et des territoires alentour, en accompagnant les collectivités dans des trajectoires dynamiques et respectueuses de l'environnement. Il s'agit, en quelque sorte, d'un programme complémentaire au précédent, destiné aux villes des **strates démographiques de moins de 20 000 habitants**.



Le programme PVD a été annoncé par le Premier ministre le 19 septembre 2019 lors du congrès annuel de l'Association des Petites Villes de France (APVF) par la signature d'une lettre d'engagement de douze partenaires. **Lancé le 1<sup>er</sup> octobre 2020**, ce programme constitue une mesure de l'Agenda rural.

Le programme a retenu **1 645 villes sur tout le territoire métropolitain** et dans les départements d'Outre-Mer<sup>1</sup>. Les préfets de département ont recueilli les candidatures. Les modalités de sélection ont été adaptées par région. Les préfets se sont notamment appuyés sur les résultats des travaux statistiques et d'analyse<sup>2</sup> ainsi que des expérimentations antérieures<sup>3</sup>.

Les territoires bénéficiaires voient leur **ingénierie** se renforcer, notamment par le **cofinancement d'un chef de projet et/ou d'un manager de centre-ville ou de commerce et/ou d'un** volontaire territorial en administration. Cet appui essentiel permet la construction d'un projet de territoire et sa mise en œuvre. Les villes du programme sont aussi mises en réseau dans un club virtuel pour échanger les expériences.

**Le programme mobilise 3 milliards d'euros sur 5 ans.** Une partie de l'enveloppe est consacrée au financement des actions de soutien à l'ingénierie dont la masse salariale des postes précités. Le programme permet aussi d'accéder à plus de **160 dispositifs** pour se faire cofinancer ses actions du projet de territoire (« bouquet de services »). Plusieurs ministères et partenaires financeurs (Banque des territoires, ANAH, Cerema, ADEME...) peuvent intervenir.

**En résumé, PVD, à ce stade, se caractérise essentiellement par :**

---

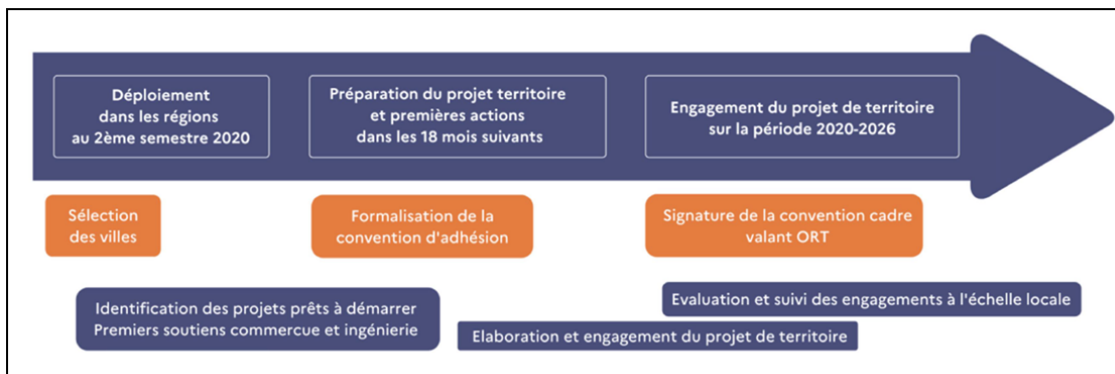
<sup>1</sup> Liste et carte des villes sur : <https://anct-carto.github.io/pvd/>

<sup>2</sup> Notamment les travaux du CGET, l'INSEE, et l'INRAE qui ont permis d'identifier les petites communes exerçant des fonctions de centralité et présentant des fragilités particulières mesurées par plusieurs indicateurs comme le taux annuel d'évolution de la population, le taux annuel d'évolution de l'emploi, le revenu médian, ou un indicateur d'éloignement par rapport au pôle de centralité similaire le plus proche. Il y a aussi eu l'étude « Petites centralités » réalisée en 2019/20 par le laboratoire CESAER (Agrosup Dijon / INRAE / Université de Bourgogne-Franche-Comté).

<sup>3</sup> Les préfets ont été invités à accorder une attention particulière aux villes lauréates de l'expérimentation centres-bourgs.

- une démarche locale qui vise à **construire une stratégie transversale centrée sur la revitalisation des centres-bourgs**, les enjeux de centralité et le bien-être des habitants ;
- un accès privilégié à des dispositifs d'**ingénierie** de projets ;
- une promesse d'accès privilégié à des **financements** de projets ;
- une **mise en réseau** de ces villes.

### CALENDRIER DU PROGRAMME PVD



Source : guide du programme PVD de l'ANCT

b) Des programmes qui reflètent une nouvelle méthode d'action publique vers les territoires

Les programmes se veulent « *déconcentrés, décentralisés, différenciés et évolutifs* » selon la formule de l'ANCT. La volonté de **changement d'approche** de l'État dans ses relations avec les collectivités se manifeste de plusieurs manières :

- une logique **partenariale et coconstruite**. Pour ACV, c'est une gouvernance à **quatre acteurs** (État, BdT, Action Logement et ANAH) qui a contribué à la définition du programme et la sélection des villes retenues en étroite concertation avec l'association représentative des villes moyennes, **Villes de France**<sup>1</sup>, et qui participe à la gouvernance locale des projets. Pour PVD, le programme est le fruit d'une collaboration avec plus de **30 partenaires**, dont l'APVF, qui continuent à le faire évoluer ;
- le souhait de construire des **programmes facilitateurs de la réalisation des ambitions locales**. « *C'est au niveau local que sont élaborés les projets* »<sup>2</sup>, et les programmes proposent un cadre d'action, un

<sup>1</sup> Villes de France, relais des positions des élus des villes moyennes sur les différentes thématiques abordées par le programme, est régulièrement consultée par la direction nationale et associée aux COMEX interministériel et partenarial du programme.

<sup>2</sup> ANCT. (2019, mars). Guide du programme national Action Cœur de Ville – Edition 2019, [https://www.entreprises.gouv.fr/files/files/directions\\_services/coeur-de-ville/acv-guidedeprogramme.pdf](https://www.entreprises.gouv.fr/files/files/directions_services/coeur-de-ville/acv-guidedeprogramme.pdf).



accompagnement sur l'ingénierie et un « bouquet » de services. Les collectivités locales ont la liberté de s'en saisir en fonction de leurs besoins et priorités politiques. Ils reposent sur une **logique de confiance plutôt que de contrôle**<sup>1</sup> :

- Une **écoute permanente** des élus et acteurs locaux, notamment via des actions de réseau (Cf. encadré « Le travail de mise en réseau de l'ANCT sur les programmes » p.65). Les partenaires des programmes sont en phase avec ce souci d'accompagnement et de proximité. La BdT a par exemple réalisé plus de 9000 rendez-vous de travail avec les collectivités ACV en 4 ans<sup>2</sup> ;
- Une volonté de faire du « *cousu main* » qui se traduit par un **enrichissement en continu de l'offre de services et une adaptation de cette dernière aux contextes locaux (voir annexe 3)**. Les deux programmes sont des « *produits vivants* ».

Dernier témoignage de cette méthode, l'ANCT s'appuie, pour élaborer la prolongation du programme ACV sur 2023-2026, sur une **large concertation de l'ensemble des maires, présidents d'EPCI** et équipes techniques des territoires bénéficiaires, ainsi que sur la consultation des associations nationales d'élus, des fédérations socio-professionnelles et des différents ministères. Cette concertation a été à la base des propositions de l'Agence remises au Gouvernement mi-juillet 2022.

*c) Des programmes accueillis plutôt positivement par les élus*

**Les associations d'élus saluent dans leur grande majorité la philosophie de ces programmes.** L'annexe 4 reprend brièvement les points positifs soulignés par ces dernières dans leurs contributions écrites.

En complément, de nombreux témoignages soulignent un **changement positif dans la relation des élus avec l'État**. Ils estiment que *l'ANCT est à l'écoute*, apprécie tout particulièrement la disponibilité et l'accessibilité de ses directeurs de programme, et reconnaissent cette volonté **de se poser en facilitateur de la réalisation des ambitions locales**.

Dans une consultation auprès des élus des villes ACV<sup>3</sup>, **l'ANCT avance des chiffres flatteurs** : 91 % des élus se déclarent satisfaits du programme, dont 26 % très satisfaits ; 95 % estiment que les axes du programme sont cohérents avec les réalités du territoire ; 83 % déclarent que les partenaires financeurs ont été des facilitateurs dans le déploiement du programme, 66 % des élus estiment que le programme a atteint ses objectifs initiaux alors que cette consultation date seulement de début 2022. L'ANCT

---

<sup>1</sup> « *En faisant confiance aux élus et acteurs locaux, ACV déploie une méthode innovante d'action publique au service du développement durable de nos territoires.* » (ANCT. (2020, 29 avril). *Action cœur de ville.* <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/action-coeur-de-ville-42>.)

<sup>2</sup> *Chiffres BdT, mai 2022.*

<sup>3</sup> *160 avis recueillis entre décembre 2021 et janvier 2022.*

constate « de nombreuses interventions des maires de toutes tendances politiques se félicitant d'une nouvelle méthode publique d'action qui leur fait confiance ».

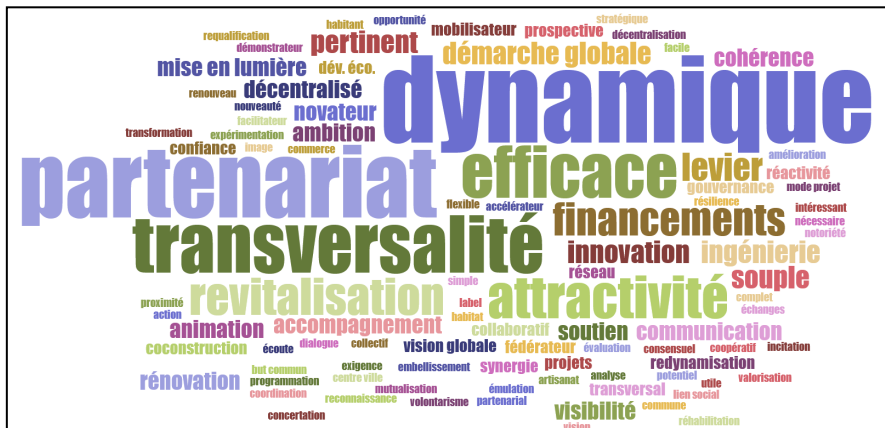
**Pour PVD, le constat sur la méthode et les ambitions est aussi positif :** « globalement, les élus des petites villes tirent un bilan positif du programme »<sup>1</sup> bien que les inquiétudes sur le financement des projets sont fortes comme vos rapporteurs s'en feront l'écho.

Ces programmes génèrent du consensus et nous verrons plus avant qu'une bonne part des critiques qui leurs sont relatives vise en réalité bien plus leur **renforcement** que leur remise en cause. Pour les villes ACV et PVD, c'est une demande de « plus de programme » qui s'exprime : plus de financements, plus de souplesse, plus de lisibilité, etc. Pour les villes non retenues, la critique révèle surtout une envie d'intégrer l'un des programmes, comme le relaie l'APVF : « de nombreuses communes, petites villes centres ou n'exerçant pas de fonction de centralité, ne se retrouvent dans aucun dispositif et ont le sentiment d'être laissées pour compte ».

## 2. Des programmes mobilisateurs pour lancer, accélérer ou structurer une dynamique de revitalisation

(1) La synthèse des atouts des programmes

### LES ATOUS DES PROGRAMMES ACV SOUS FORME DE NUAGE DE MOTS<sup>2</sup> VUS PAR LES ACTEURS LOCAUX (ÉLUS ET CHEFS DE PROJET)



Source : consultation élus et chefs de projet et traitement Sénat

<sup>1</sup> Belin, B. et Babary, S., Op. cit.

<sup>2</sup> Dans le cadre de consultations en ligne organisées par le Sénat, élus communaux et intercommunaux ainsi que chefs de projets ont été invités à définir par trois mots chaque programme dans ses points forts. Afin de donner de la lisibilité à l'ensemble, certains retraitements ont été faits pour amalgamer des mots synonymes et retranscrire ainsi les effets de répétition. À titre d'exemple, pour 3 entrées « une aubaine pour faire revivre le territoire », « une chance » et « une opportunité » qui expriment la même idée, il n'est conservé que le seul terme « opportunité » avec une occurrence de 3. Autre exemple : toutes les questions liées aux moyens, exprimées sous différentes formes « moyens financiers », « aides », « financements », « dotations » deviennent « financements ». Etc.

Globalement ce nuage de mots nous renseigne sur les principaux atouts ressentis par les acteurs locaux pour ACV : en premier lieu **les éléments liés à la mobilisation des acteurs** (dynamique, partenariat, transversalité, démarche globale, levier), la **reconnaissance de l'intérêt local** (attractivité, revitalisation, rénovation, mise en lumière) et **les apports du programme** (financement des projets, ingénierie, efficacité, accompagnement, innovation).

**LES ATOUTS DU PROGRAMME PVD SOUS FORME DE NUAGE DE MOTS<sup>1</sup>  
VUS PAR LES ACTEURS LOCAUX (ÉLUS ET CHEFS DE PROJET)**



Source : consultation et traitement Sénat

Pour PVD, les principaux atouts ressentis par les acteurs locaux sont avant tout **l'accès à l'ingénierie**, puis **l'accompagnement et les financements**, les éléments liés à la **mobilisation** des acteurs (dynamique, transversalité, partenariat) et une dimension liée à une forme de **reconnaissance** (revitalisation, opportunité).

(2) Un marketing territorial réussi

Symboliquement, le champ lexical de ces programmes mêle du volontarisme politique - « action » - des images chaleureuses et intimes - « cœur » - et de la projection et confiance en l'avenir - « de demain ».

Ces programmes sont une **politique de marketing territorial plutôt réussie**. Ils marquent le retour à l'agenda politique des villes moyennes et petites et une attention renforcée à la fragilisation des centres-villes et centres-bourgs. Ils drainent des effets symboliques sur ces villes du point de vue de leur image et donc de leur attractivité. Ils s'attaquent **directement** au sentiment de déclasserment. Comme le résume l'ANCT : « L'image des villes moyennes a changé en quelques années, ce qui n'était pas gagné. »

Ce label raisonne à plusieurs niveaux :

<sup>1</sup> Idem.

- pour les **élus mobilisés sur ces sujets, ils sont une reconnaissance de leur engagement** et de leur refus de céder à la fatalité de la dévitalisation. « *Ils se sentent encouragés et se disent 'nous ne sommes plus seuls'* », comme le résume le sous-préfet de Lisieux évoquant PVD. Nombre d'élus locaux étaient demandeurs d'un **soutien** de l'État sur ces enjeux.
- pour les villes moins mobilisées sur ces questions de revitalisation, ces programmes **contribuent à mettre le sujet à l'agenda et de mieux le cerner**, avec une méthode, un calendrier, une série d'exercices imposés (diagnostics, convention, comités de pilotage...). Vos rapporteurs ont relevé cette formule très explicite d'un Maire : « *Sans le programme PVD, nous n'aurions rien fait* » ;
- ils créent aussi les conditions d'un changement de regard sur ces villes. Le label ACV a permis de **susciter l'intérêt d'acteurs privés** : professionnels des secteurs de la construction du commerce ou encore de l'urbanisme en mettant un « *réflexe centre-ville* » dans les têtes et les actes de chacun. L'ANCT note ainsi que « *de plus en plus d'acteurs de la promotion immobilière ou encore de la grande distribution décident d'investir dans le cœur des villes moyennes* ». La présence de la BdT, d'AL ou de l'ANAH autour de ce label crédibilise les projets et favorise l'investissement des acteurs privés.
- enfin, d'une certaine façon, ce label a même **infusé auprès des habitants de ces villes**. Intercommunalités de France note que le marketing territorial « *a une vertu de pédagogie politique auprès de la population* ». Élément confirmé par les sondages réalisés par l'ANCT : 44%<sup>1</sup> des habitants des villes moyennes bénéficiaires d'ACV ont entendu parler du programme, ce qui en fait probablement une des **politiques publiques nationales les plus connues au plan local**.

(3) Un accès inédit à de l'ingénierie

Les deux programmes proposent de **très nombreuses possibilités d'accompagnement en ingénierie** (voir encadré ci-après). Cet apport consiste notamment en du co-financement de postes : **chef de projet**<sup>2</sup> et **managers de centre-ville**<sup>3</sup>. Un détail de la répartition de cette ingénierie en termes financiers est donné en annexe 5.

---

<sup>1</sup> Janvier 2022

<sup>2</sup> Pour ACV à hauteur de 50% pour un plafond de dépenses subventionnables de 80 000 € par an, et pour PVD à hauteur de 75% de son coût chargé annuel du poste avec une subvention maximum de 55 000 euros<sup>2</sup>) Voir <https://aides-territoires.beta.gouv.fr/aides/47ab-beneficiaire-du-co-financement-dun-poste-de-che/>

<sup>3</sup> Pour les deux programmes, cofinancement Banque des territoires, subvention forfaitaire de 20 000 € par an pendant 2 ans (dans la limite de 80% du coût du poste).

### Les programmes prévoient un fort accompagnement en termes d'ingénierie

L'État mobilise son ingénierie locale, à travers ses services déconcentrés et notamment des Directions départementales des territoires (et de la mer) (DDT ou DDTE) -, des Directions de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement (DEAL), ainsi que des architectes des bâtiments de France au sein des unités départementales de l'architecture et du patrimoine. L'État mobilise également les moyens techniques et financiers du Plan Urbanisme Construction Architecture (Puca) sur certaines actions (« Réinventons nos cœurs de ville », « Territoires Pilotes de sobriété foncière », le Forum des solutions...). L'ANCT déploie aussi des offres spécifiques, comme une ingénierie d'appui aux projets permettant le recours à des prestataires privés expérimentés en matière d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour une aide « sur mesure ».

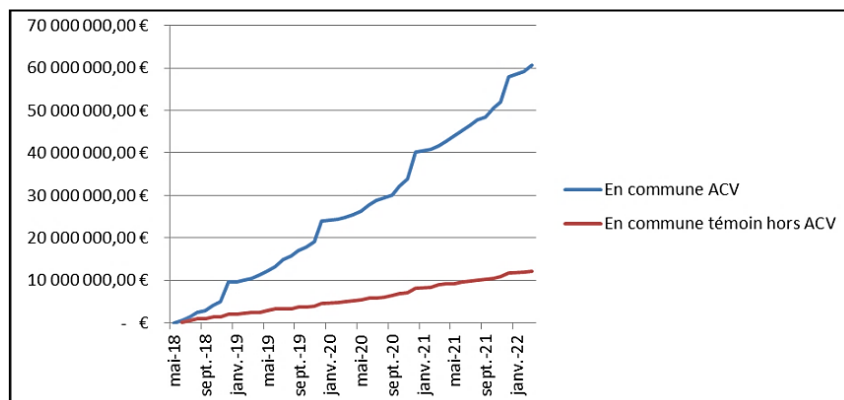
Les opérateurs du premier cercle (ANRU, ADEME, ANAH, Cerema et CDC) déploient également une forte ingénierie. À titre d'exemple pour ACV, la BdT dispose d'une enveloppe de 100 M€. Elle permet le cofinancement des missions de conseils, d'expertises et d'études, dans la limite de 50% du montant total voire le financement à 100% sur des missions courtes. Sur PVD, le soutien en ingénierie est aussi très fort : avec de très nombreuses offres, dont un financement de missions d'Assistance à Management de Projet (AMP) à visée très opérationnelle.

Au niveau régional, les préfets, délégués de l'ANAH, assurent la programmation des aides de l'Agence ainsi que les politiques d'intervention sur le parc privé, avec le soutien opérationnel des Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal). L'ANAH est également présente dans chaque département à travers ses DDT. Dans le cadre de la délégation des aides à la pierre, une collectivité territoriale peut choisir d'être délégataire de compétences. AL dispose de 13 délégations régionales qui ont mis aussi leur expertise au service du programme.

Vos rapporteurs formulent **quatre remarques** sur cette ingénierie :

- Les programmes représentent incontestablement un **accès privilégié pour ces villes à du financement pour l'ingénierie**. Le tableau ci-dessous en donne une illustration parlante bien que partielle, avec les engagements de l'ANAH en matière d'ingénierie sur les villes ACV en comparaison avec un échantillon comparable de villes moyennes non ACV.

#### PROGRESSION DES MONTANTS D'INGÉNIERIE ENGAGÉS PAR L'ANAH SUR LES VILLES ACV EN COMPARAISON AVEC DES VILLES MOYENNES NON ACV



Source : données ANAH

À noter que les apports en ingénierie ne sont pas tous valorisés financièrement par l'ANCT. Ainsi la fourniture de certaines données par l'ANCT aux villes (données de fréquentation piétonne des centres-villes par exemple) est un apport d'ingénierie précieux qui, sans cela, resterait hors de leur portée.

- Cette ingénierie est, pour de nombreuses collectivités, une véritable **clé d'entrée** dans une meilleure appréhension des enjeux de revitalisation, et **appréciée à sa juste valeur**. « *Sans ingénierie dédiée, nous n'avancerions pas.* » résume un maire d'une commune PVD.

### Le chef de projet : un dispositif plébiscité

Entre chef d'orchestre et « *arrangeur musical* » selon le terme de l'un d'entre eux, le chef de projet joue un rôle fondamental dans la mise en œuvre des programmes aux côtés des élus. C'est particulièrement vrai dans des villes PVD de moins de 3500 habitants (plus de la moitié des villes PVD) moins dotées en compétences humaines.

Le chef de projet est la clé de la stratégie de revitalisation. Comme le résume le sous-préfet de Lisieux « *Ils ont été des déclencheurs car ils maîtrisent ces problématiques de revitalisation, le vocabulaire spécifique et la méthodologie de gestion de projet* ».

Ils rendent possible la construction, le montage de projets, et l'accès aux financements. Le soutien en animation qu'ils effectuent est essentiel afin de mobiliser et fédérer les acteurs et projets locaux au sein d'une même stratégie. C'est aussi eux qui permettent « *d'entrer dans l'opérationnalité du projet. La déclinaison de la vision des élus se fait par les chefs de projet* » précise Olivier PAZ, Maire de Merville-Franceville-Plage, président de la communauté de communes Normandie, Cabourg, Pays d'Auge.

En résumé, le chef de projet est un ensemblier qui va « *coudre ensemble toutes les politiques publiques* » pour faciliter la réalisation du projet de revitalisation des élus locaux.

- Quantitativement, le **volume d'ingénierie semble confiné à la surabondance**. La BdT relève elle-même dans une évaluation <sup>1</sup> que les objectifs de déploiement sur ACV sont très élevés. Un verbatim interne déclare « *nous n'arriverons jamais à bout des crédits d'ingénierie, c'est sans limite* ». Elle relève des risques d'aubaine de collectivités qui se saisissent de l'offre pour faire financer l'élaboration de cahier des charges qui serviront à des projets ne relevant pas d'ACV. Les retours des chefs de projet issus de la consultation du Sénat confirment ces aspects : « *On a fait des études pour faire des études, qui se trouvent au fond des placards* ».
- Qualitativement, du fait de cette surabondance et de l'externalisation de cette ingénierie, elle suscite parfois des **évaluations contrastées**. La qualité des prestations n'est pas toujours au rendez-vous, avec des productions parfois « hors sol » de bureaux d'études qui ne connaissent pas le contexte local et n'ont

<sup>1</sup> BDT. (2020, novembre). Évaluation in itinere de l'action de la BdT dans le cadre du programme ACV, Document interne non public.

pas le temps de s'en imprégner<sup>1</sup>. À titre d'exemple, les élus ont souvent cité la proposition récurrente de « halles gourmandes » qui ne correspondait à aucun besoin local. De plus, ces apports d'ingénierie consistent souvent en de la méthodologie alors que nombre de collectivités **ont surtout besoin de temps et de moyens pour réaliser leurs projets**. Enfin, **les offres ne sont pas toujours conformes aux attentes** : « *Le soutien à l'ingénierie territoriale est toutefois insuffisant pour accompagner la transition écologique de nos centres-villes* » estime par exemple David ZOBDA, maire du Lamentin (Martinique) et président de la Société d'Économie Mixte (SEM) d'aménagement locale.

La BdT a réalisé une évaluation d'un de ses dispositifs - « l'assistance à maîtrise de projet (AMP) » - qui constitue un apport renforcé d'ingénierie à des collectivités plus fragiles. Il a bénéficié à 77 villes ACV. Les enseignements de cette évaluation convergent avec les constatations de vos rapporteurs : l'efficacité du dispositif reste hétérogène et dépend fortement de l'ingénierie de la ville. « *L'accompagnement spécifique proposé par la BdT aux collectivités les plus fragiles est pertinent du point de vue des bénéficiaires mais son effet sur le déploiement et l'accélération de projets n'est pas quantifiable à ce stade* ».

(4) Une politique d'apprentissage qui accélère la transformation des pratiques

Ces programmes apportent quatre **grands effets d'apprentissage** :

- ils visent une **démarche transversale**. Les programmes conduisent à penser la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs comme une **politique transversale**. La signature de la convention ACV impose en effet de développer une vision globale autour des 5 axes précités ;
- ils visent une **mobilisation partenariale collective**. En d'autres termes, les acteurs se mettent autour d'une table pour se parler et travailler les projets ensemble. Le programme marque une implication parfois nouvelle de la BdT, d'AL et de l'ANAH sur ces villes ;
- ils visent une **démarche structurée en mode projet soutenue, sur du moyen terme**. Partir du diagnostic, réfléchir et anticiper la trajectoire du territoire, construire un projet stratégique sur des données et des études apportées par une ingénierie interne ou

---

<sup>1</sup> Un verbatim de chef de projet illustrant ce point «le déploiement du bureaux d'études parisiens, dans le cadre des missions d'accompagnement en ingénierie ANCT, donne une mauvaise image du programme PVD et de l'ANCT sur les territoires. Les élus ont été déçus de cette méthode et lors de l'élaboration des CRTE sont réticents pour se voir à nouveau imposer ce fonctionnement de marché à bons de commande qui ne les a pas convaincus ni dans la méthode de travail ni dans le contenu des livrables ».

externe, suivre cette stratégie dans le temps plutôt que travailler par à-coup ou à l'opportunité et la traduire en plan d'actions.

Avec ces trois effets, l'objectif est d'arriver à une intégration stratégique et opérationnelle des politiques publiques : celles de l'État et de ses partenaires mais aussi celles de la ville concernée avec ses partenaires locaux, voire entre ses propres services.

- L'État vise enfin à **l'apprentissage d'enjeux nationaux, particulièrement ceux de la transition environnementale**, dans les projets locaux de revitalisation.

### Trois verbatim illustratifs de cet effet d'apprentissage

« Ces programmes sont un véhicule pour amorcer les changements, ils permettent de transformer les pratiques, on peut tout faire passer dans ACV ». Un interlocuteur d'une DDT dans une Préfecture.

« Ces programmes constituent des outils puissants pour une mise en œuvre territorialisée des exigences législatives actuellement en vigueur (gestion économe de l'espace, étalement urbain, densification, ZAN, diversités des fonctions urbaines, mixité sociale, mobilité durable,...). » Un chef de projet.

« ACV a mis en œuvre une forme de programmation écologique locale qui pourra être utile pour mettre en œuvre les priorités publiques dans le domaine de l'adaptation au changement climatique et de la lutte contre l'étalement urbain avec la sobriété foncière qui seront les fils conducteurs d'ACV2 ». ANCT.

**Ces apprentissages sont favorisés par le recours à l'ingénierie et les nombreux échanges** avec les services locaux de l'État, les directions régionales de la Banque des Territoires, d'Action Logement, les représentants locaux de l'ANAH, ainsi que les échanges entre pairs (voir paragraphe suivant). Ce sont lors de ces échanges que les projets se modifient et s'améliorent. Par exemple, AL et l'ANAH portent des exigences de qualité d'opération : logements plus grands, balcons, espaces ouverts, qualité des matériaux, ambition architecturale... La BdT contribue aussi à intégrer de nouveaux sujets transverses et complémentaires au projet initial, à formuler des propositions techniques pour construire des projets plus qualitatifs.

**De nombreux dispositifs intégrés ou connexes à ACV ou PVD ajoutent à cette dynamique.** Il existe par exemple les Appels à Projets (AAP) réservés aux villes ACV tels que la consultation nationale *Réinventons nos cœurs de ville*<sup>1</sup>, ou encore l'expérimentation *Territoires pilotes de la sobriété foncière*<sup>2</sup>. Il existe des AAP ouverts à d'autres villes ACV, PVD ou autres,

<sup>1</sup> ANCT. (2020). *Réinventons nos cœurs de ville*, <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/reinventons-nos-coeurs-de-ville-88>

<sup>2</sup> ANCT. (2021). *Territoires pilotes de sobriété foncière : Guide de la démarche*, <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/territoires-pilotes-de-sobriete-fonciere-guide-de-la-demarche-560>



comme les dispositifs de l'ADEME, tels *Bénéfriches*<sup>1</sup>, comme l'appel à projet (AAP) *Objectif zéro artificialisation nette*, ou la démarche *Paysages et stratégies territoriales de transition énergétique et écologique*<sup>2</sup>, ou le programme *Territoire engagé pour la transition écologique*<sup>3</sup> ou encore les programmes *Trajectoire adaptation au changement climatique des territoires*<sup>4</sup>.

Par ces biais, les programmes **ACV et PVD amènent les collectivités** à multiplier les regards extérieurs, à se laisser « *entraîner sur des sujets novateurs qui initialement ne constituent jamais des priorités* »<sup>5</sup>, à repenser les problématiques<sup>6</sup>, à comprendre les évolutions probables du commerce et des parcours résidentiels, à **projeter le territoire dans les 20 ans qui viennent et à la façon dont les habitants y vivront.**

(5) Cette dynamique est renforcée par la mise en réseau des villes

Ces programmes permettent aux villes de **sortir d'une forme d'isolement** sur ces sujets. L'ANCT contribue à promouvoir et encourager **ces apprentissages croisés**, qui sont un **véritable pilier des programmes, particulièrement pour PVD.**

#### Le travail de mise en réseau de l'ANCT sur les programmes

Pour ACV, l'ambition est la « création d'une communauté active »<sup>7</sup> entretenue par de nombreuses et régulières réunions et séminaires au niveau national, régional, départemental. Le temps fort du programme est constitué par la rencontre nationale des Maires ACV et des Présidents d'intercommunalités, événement annuel qui se tient à l'automne depuis 4 ans et permet des échanges directs entre les 500/600 participants à la Cité de l'architecture et du patrimoine. D'autres outils et lieux d'échanges existent : plateforme « Mon ANCT » et plateforme du CNFPT Osmose en train d'être mise en place, newsletter bihebdomadaire (2000 inscrits), page LinkedIn (4600 abonnés), Forum des

<sup>1</sup> ADEME. (2022). Communiqué du 17 mars 2022 à propos des 22 territoires en marche pour atteindre l'objectif ZAN, <https://presse.ademe.fr/2022/03/22-territoires-en-marche-pour-atteindre-lobjectif-zan.html>

ADEME. (2021). *Bénéfriches : un outil pour accompagner l'aménagement*, <https://infos.ademe.fr/magazine-mars-2021/dossier/benefriches-un-outil-daccompagnement-de-lamenagement/>

<sup>2</sup> Les 15 territoires lauréats bénéficieront notamment en 2022 d'un soutien technique et financier du ministère de la transition écologique.

<sup>3</sup> ADEME. (2022). *Territoire Engagé Transition Ecologique*, <https://territoireengagetransitionecologique.ademe.fr/>

<sup>4</sup> ADEME. (2022). *TACCT : une démarche complète pour s'adapter au changement climatique* <https://tacct.ademe.fr/>

<sup>5</sup> Contribution écrite de la BdT

<sup>6</sup> À titre d'exemple, Valérie MANCRET-TAYLOR, directrice générale de l'ANAH déclarait lors de son audition : « Nous assistons à un changement de culture en matière de revitalisation et d'attractivité : à savoir intervenir sur des territoires existants en milieu occupé, plutôt qu'une tendance à l'expansion comme ces dernières décennies. »

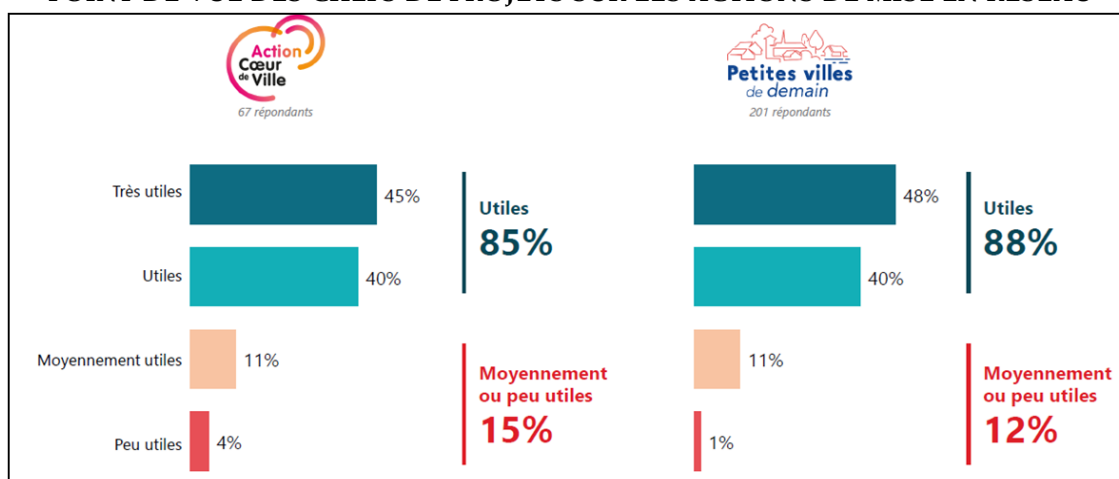
<sup>7</sup> ANCT. (2021, aout). *Action Cœur de Ville pour la relance territoriale et écologique*, [https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2021-03/ANCT\\_210215\\_Programme\\_ActionCoeurdeVille.pdf](https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2021-03/ANCT_210215_Programme_ActionCoeurdeVille.pdf)

solutions (espace privilégié d'échanges<sup>1</sup>), Conseil d'orientation (suivi, enrichissement, communication sur le programme).

Pour PVD, cet effet réseau est un des trois piliers du programme et très apprécié par ses acteurs. Le Club PVD<sup>2</sup> organise de nombreuses activités afin de rassembler (rencontres nationales, régionales, réunions de Clubs départementaux, plateforme nationale unique « Osmose », ...), informer (lettre d'information mensuelle ayant plus de 5000 inscrits, trentaine de webinaires thématiques, décryptages, chaîne YouTube, 12 317 abonnés sur LinkedIn) et former (cycles de formation).

La consultation des chefs de projet par le Sénat confirme que **les actions de mise en réseau sont plébiscitées par ces derniers.**

#### POINT DE VUE DES CHEFS DE PROJETS SUR LES ACTIONS DE MISE EN RÉSEAU



Source : Consultation Sénat des chefs de projet

#### (6) Une incitation à la coopération territoriale

Ces programmes peuvent être un **accélérateur de la dynamique de dialogue territorial et tout particulièrement de la coopération intercommunale**. Comme le souligne l'ANCT, « C'est une valeur ajoutée du programme d'avoir favorisé ce rapprochement et cette complémentarité, avec des enjeux très sensibles à traiter en cohérence sur la périphérie commerciale et l'étalement urbain ».

<sup>1</sup> Le Forum des Solutions valorise les projets ambitieux et innovants livrés sur des villes moyennes pour aider les désirs urbains à se formuler sur d'autres villes, libérer la créativité, démontrer que c'est possible. Il s'intéresse aux projets, aux montages économiques, à l'aspect juridique, à la gouvernance des opérations, à la mise en œuvre de la transition écologique et enfin à la qualité architecturale et paysagère, sous tous ses aspects. Une évaluation réalisée en juillet 2021 révélait que : 59% des participants étaient satisfaits ; 26% avaient déjà pris contact avec des intervenants ; et 15% déclaraient que ces échanges les ont aidés à débloquer des situations au sein de leur collectivité.

<sup>2</sup> ANCT. (2021, octobre). Présentation du Club Petites villes de demain, <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/presentation-du-club-petites-villes-de-demain-695>.

(a) Trois raisons incitent mécaniquement à travailler ensemble :

- Même si ces programmes s'adressent aux villes, **leur mise en œuvre efficiente suppose un double portage**, entre la commune et l'EPCI, et donc un partage d'orientations communes. Un consensus doit exister pour considérer le traitement du centre-ville comme sujet prioritaire et structurant. Il y a un engagement fort attendu des EPCI : délibération du conseil communautaire, signature du président d'EPCI (convention d'adhésion au programme ou convention ORT), participation à la gouvernance des programmes (copils et cotech). Les 1645 communes PVD représentent 791 EPCI, dont 726 qui travaillent sur leur propre périmètre et 65 qui travaillent sur un périmètre soit infra, soit supra communal.
- **Le positionnement de l'ingénierie** est aussi un sujet de dialogue. Les intercommunalités sont en général mieux dotées en ingénierie que les communes. Il *« est conseillé – et c'est ce qui guide l'ORT- aux communes PVD (...) d'avoir une approche, une gouvernance et une maîtrise d'ouvrage à l'échelle intercommunale et mutualisée, afin d'appréhender les problématiques à des échelles de bassin de vie, de travailler dans la complémentarité plutôt que la concurrence et d'avoir à disposition des moyens humains plus conséquents »* comme l'écrit l'ANAH. Aujourd'hui environ 60% des chefs de projets PVD sont rattachés à l'intercommunalité (chiffres ANCT).
- Les intercommunalités détiennent une bonne partie des **compétences clé de la revitalisation** : développement économique, politique de l'habitat dont l'habitat indigne, etc, en complément des compétences des communes (commerce par exemple). Ce point *« amène les communes et les intercommunalités à s'engager dans une dynamique de projet »* comme l'exprime simplement un chef de projet.

*« Apprendre à coopérer : c'est là leur principale vertu ! »* résume Patrice DUNY, DGS du pôle métropolitain Caen Normandie Métropole. **C'est bien ce dialogue qui renforce une approche multi-scalaire des projets urbains.**

Une des **clés de la réussite** des programmes est donc **l'articulation** entre les stratégies de revitalisation des centres villes et la stratégie intercommunale. La ville centre est encore trop souvent perçue comme un territoire concurrentiel par les autres communes membres de l'intercommunalité. **C'est évidemment une stratégie globale et partagée qui permettra d'éviter une dévitalisation des centres-villes.** Une stratégie intercommunale indifférente à cet enjeux, voire hostile, n'est évidemment pas un gage de réussite de ces politiques de revitalisation.

(b) L'efficacité de la coopération reste de la responsabilité des acteurs locaux

L'ANCT note que « *le fonctionnement communes/ intercommunalités est globalement satisfaisant et a énormément progressé* » mais reconnaît qu'il « *reste cependant parfois complexe, principalement en raison de divergences entre les projets et stratégies menés par ces deux échelons* ». En effet, les relations entre les communes et l'intercommunalité peuvent être très variables.

La consultation du Sénat auprès des chefs de projet comportait une question ouverte sur la relation communes / intercommunalités. **Les avis positifs ou neutres sur cette relation sont minoritaires** (17% pour ACV, 9% pour PVD) et en revanche, une proportion élevée des répondants signalait des difficultés :

- des **divergences politiques ou stratégiques** (10% pour ACV et 24% pour PVD), souvent aggravées par le sentiment de **dépossession** ou des **jalousies** entre villes du programme et villes hors programme ;
- des difficultés de **communication**, de concertation, d'échange d'informations qui **grèvent le climat de confiance** entre acteurs (10% pour ACV et 26% pour PVD) ;
- des difficultés d'ordre **opérationnel** relatives aux compétences, à la coordination, aux calendriers... qui sont probablement **les moins bloquantes mais qui sont les plus citées** (29% pour ACV et 39% pour PVD).

#### **Communes / intercommunalités : quelles bonnes pratiques ?**

Plusieurs pistes peuvent être avancées pour essayer de fluidifier la mise en œuvre des programmes :

- Travailler à une vision partagée de long terme entre élus des deux échelons. Poser un diagnostic stratégique à l'échelle collective. Questionner le futur développement local et l'aménagement du territoire. Dans ce travail, mettre en évidence l'intérêt collectif à la revitalisation des centres-villes et centres-bourg.
- Avoir des élus référents sur la revitalisation à chaque échelon.
- Faire œuvre de pédagogie sur les objectifs et moyens des programmes et les compétences de chaque échelon auprès de tous les élus et des services. Intervenir dans les conseils communautaires.
- Poser une gouvernance claire des programmes avec des élus référents. Mettre du liant dans le quotidien en faisant circuler les informations.
- Définir un positionnement du chef de projet en fonction du contexte local. Lorsqu'il n'y a pas consensus sur un rattachement ville ou intercommunalité, il peut y avoir un service commun ou une mutualisation de ce poste entre les deux échelons. D'autres structures sont allées jusqu'à se réorganiser pour avoir un service dédié à la revitalisation du centre-ville.
- Faire cofinancer le poste par les collectivités peut être un moyen d'impliquer chacune d'entre elles.

- Rattacher le chef de projet au DGS de sa structure.
- Même en cas de non mutualisation, prévoir un temps de présence physique du chef de projet dans les deux échelons.
- Organiser une réunion de cadrage sur la mission du chef de projet entre les deux échelons.
- Élaborer un calendrier de travail annuel partagé.
- Positionner l'intercommunalité comme ensemblier au service des communes. « *Chef de projet, agent de l'agglomération, mais au service des communes concernées* » selon le verbatim de l'un d'entre eux.
- Renforcer l'acculturation collective à la méthodologie de projet transversal.
- Travailler les Plans Pluriannuels d'Investissement de façon concomitante.
- Mettre en place une sorte « d'offre compensatoire » intercommunale en matière d'ingénierie pour les villes non retenues dans les programmes<sup>1</sup>.
- Savoir s'appuyer sur les partenaires du projet et les services déconcentrés de l'État, pour jouer parfois un rôle d'intermédiaire. Activer le levier du préfet en cas de blocage manifeste.

(7) ACV vise à créer un écosystème vertueux en rapprochant collectivités et investisseurs privés.

Enfin, le programme ACV ambitionne de créer un écosystème économique vertueux, permettant de mettre en réseau collectivité, investisseurs privés et porteurs locaux de projets au service de l'aménagement urbain selon la logique suivante :

- La présence des partenaires du programme attire d'autres financeurs, notamment privés, qui investissent dans des opérations de logement.
- Les entreprises locales du bâtiment bénéficient de ces marchés ce qui génère des retombées fiscales.
- Les investisseurs arrivent sur le territoire et rachètent des immeubles entiers afin de les réhabiliter. Les biens vacants ou peu attractifs trouvent preneurs et le marché s'en trouve redynamisé, attirant des primo-investisseurs locaux.
- Les propriétaires bailleurs non concernés par les aides sont conduits à rénover eux aussi leurs biens pour conserver leur compétitivité.
- Le retour des salariés en ville génère du flux et entretient la revitalisation commerciale.

---

<sup>1</sup> Dupuy Le Bourdellès, M. (2022). ACV et le mikado territorial dans Demaye-Simoni, P. (dir.), *La cohésion des territoires. De nouveaux mots pour panser les maux*. Berger-Levrault, coll. « Au fil du débat ».

Des outils spécifiques viennent entretenir cette dynamique comme les offres de prêts pour les acteurs et investisseurs privés, le dispositif « **100 foncières** » pour soutenir ces acteurs, ou encore certains appels à manifestation d'intérêt (AMI) dédiés comme *Réinventons nos cœurs de ville* déjà évoqué.

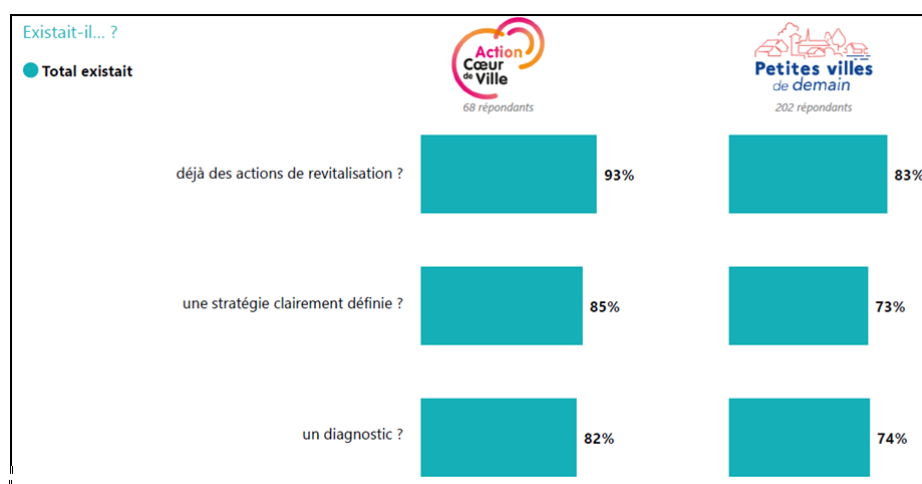
### 3. Un rôle décisif des élus locaux dans cette dynamique

Les programmes, nous l'avons vu, font le pari de la confiance et de la responsabilisation des acteurs locaux : aux élus de se saisir de cette opportunité et de se doter de véritables stratégies, assises sur des diagnostics solides. « *Si les maires ne s'engagent pas, il ne peut y avoir de revitalisation des centres-villes* » affirmait Philippe Laurent, Maire de Sceaux à l'issue des Assises européennes du centre-ville organisées à Strasbourg les 28 et 29 juin 2022<sup>1</sup>.

Entre les villes ACV ou PVD qui ont engagé une vraie dynamique et celles où aucun changement n'a eu lieu, c'est toujours le rôle des élus qui fait la différence : « *En l'absence de portage politique, il ne se passe rien* » constate la BdT.

Il faut aussi reconnaître que de **nombreux élus n'avaient pas attendu ces programmes pour se mobiliser** en faveur de leur centre-ville. La consultation du Sénat révèle que, parmi les élus ayant répondu, la moitié (47%) d'entre eux mènent une politique de revitalisation alors qu'ils ne sont ni ACV, ni PVD. La consultation montre aussi que les villes membres des programmes avaient déjà très majoritairement investi le sujet.

#### EXISTENCE OU PAS, AVANT LE LANCEMENT DES PROGRAMMES, D'UNE MOBILISATION SUR LA REVITALISATION ET DEGRÉ DE MATURITÉ DE CETTE MOBILISATION



Source : enquête Sénat auprès des chefs de projets

<sup>1</sup> Le Renard, S. (2022, 27 juin). « *Si les maires ne s'engagent pas, il ne peut y avoir de revitalisation des centres-villes* », La Gazette des communes, <https://www.lagazettedescommunes.com/814723/si-les-maires-ne-sengagent-pas-il-ne-peut-y-avoir-de-revitalisation-des-centres-villes/?abo=1>.

En conclusion, dans leur **ambition, leur intention et leur méthode**, ces programmes sont bien accueillis par les élus locaux. Le volet évolutif des programmes est sans doute l'un de ses meilleurs atouts pour pouvoir, dans un dialogue permanent à plusieurs échelles, permettre les adaptations nécessaires. Le fait qu'ils produisent des effets d'apprentissage permet d'être optimiste sur leur efficacité à condition de les inscrire dans le temps long. C'est pourquoi vos rapporteurs recommandent un accompagnement stable et pérenne pour amplifier la dynamique amorcée.

**Recommandation n° 6 : Prolonger les programmes ACV et PVD sur le prochain mandat municipal (2026-2032). Prolonger sur cette période l'accès à l'ingénierie et notamment le co-financement des postes de chefs de projet et de managers de centre-ville.**

## B. UN FINANCEMENT ENCORE INCERTAIN

### 1. Un malentendu lié au flou sur la nature des financements

« *Il y a un malentendu de départ : il n'y a pas d'enveloppe financière dédiée sur ces programmes comme pour les dispositifs ANRU (Agence Nationale pour le Rénovation Urbaine). Cette ambivalence par rapport aux moyens a induit les élus en erreur* » résume un maire auditionné qui relaie une opinion très souvent exprimée auprès de vos rapporteurs. La BdT confirme ce malentendu. Les élus ont pu croire que les programmes ACV et PVD leur donnaient accès à des enveloppes, respectivement de 5 milliards et 3 milliards d'euros, sous forme de **subventions**.

Or ces montants sont un prévisionnel agrégé des interventions de l'État et de ses principaux partenaires. Ils ne sont qu'un objectif de dépense, même si nous allons voir qu'il est en passe d'être atteint. Surtout, l'apport financier n'est pas prioritairement de la subvention aux projets portés par les collectivités. **Cette réalité a créé une véritable déception chez les élus.**

#### **Quelle est la nature et la destination des crédits affichés ?**

Schématiquement, seules les dotations de l'État sont des **subventions** apportant un co-financement aux projets d'investissement des collectivités (600 millions d'euros sur la durée d'ACV, et 170 millions d'euros des Ministères et autres opérateurs de l'État pour PVD). Ces subventions sont les subventions de droit commun : DETR (Dotation d'équipement des territoires ruraux), DSIL (Dotation de soutien à l'investissement local), FNADT (Fonds national d'aménagement et de développement du territoire) notamment.

La BdT apporte du financement en matière d'ingénierie et intervient sur les projets, soit sous forme de **prêts**, soit sous forme d'**investissements** dans des sociétés de projet ou de **prises de participation**.

AL et l'ANAH interviennent dans le secteur du logement, parfois conjointement (voir annexe 6), via des **prêts et des subventions** qui s'adressent aux acteurs du secteur, bailleurs sociaux, aux propriétaires privés, etc. Plus précisément, AL finance des organismes HLM dans la conduite de leurs opérations de logements (accession et locatif social) et des propriétaires bailleurs publics et privés dans la rénovation d'immeubles de logements pour en faire des logements locatifs conventionnés sur 9 ans. AL dispense aussi l'accompagnement et les conseils aux élus et opérateurs dans leurs projets de revitalisation. Par ailleurs AL dispose aussi d'offres pour les propriétaires privés occupants ou accédants et des aides aux locataires. De son côté, l'ANAH finance des études préalables et des opérations sous maîtrise d'ouvrage privée ou publique / sociale. Elle intervient auprès de propriétaires bailleurs ou futurs occupants pour de la remise sur le marché immobilier de logements anciennement vacants rénovés. Elle intervient également auprès de propriétaires et syndicats de copropriétaires pour améliorer des habitats occupés (et ainsi « fidéliser » les locataires).

Pour ACV, même si des opérations impactant la revitalisation peuvent être soutenues de manière importante, notamment sur les questions d'habitat, **il n'y a pas réellement de subvention en investissement dédiée aux projets des collectivités autres que les traditionnelles dotations à l'investissement de l'État local (DSIL, DETR, FNADT...)**. L'ADF relaie ce point : « ACV est un dispositif « survendu » : les communes labellisées pensaient bénéficier de financements importants alors qu'au final il n'y a pas de crédits dédiés, fléchés précisément ».

La BdT signale aussi cette « *persistance d'une forte logique de subventionnement dans l'expression des besoins (des collectivités)* » et l'analyse même comme « *l'un des freins majeurs à l'appropriation de l'offre (prêts et investissements)*<sup>1</sup> ». Un verbatim issu d'une de ses directions régionales illustre ce malentendu : « *On ne saupoudre pas de la subvention mais on apporte une expertise pour un besoin précis et on fait intervenir le privé pour faire émerger un cercle vertueux du développement.* »

Pour PVD, **l'essentiel de l'intervention consiste en du financement d'ingénierie**. La capacité à transformer ensuite ces études et projets en opérations est une **source de préoccupation pour les Maires**.

Unanimement soulevé lors des auditions et des déplacements, ce point nourrit une **réelle frustration dans les territoires**, que vos rapporteurs veulent relayer car elle peut être source d'un grand mécontentement, comme le soulignent plusieurs **verbatim assez sévères de Maires**. Ces derniers décrivent « *une machine à créer de la frustration* », « *une coquille vide* » ou encore « *une grande illusion* ». Même son de cloche chez les chefs de projet : « *Les personnes étaient motivées pour faire changer les choses. Aujourd'hui c'est incompréhension et frustration pour la population : 'on nous a promis beaucoup, mais où sont les 5 milliards d'euros ?'* ».

Pourtant de leur côté, lors de leur audition commune, **les trois financeurs principaux du programme ont convenu, pour ACV, que le**

---

<sup>1</sup> BDT, Op. cit.



programme n'avait pas de difficulté de financement, au contraire. « Nous avons de quoi financer, c'est une question de projet qui ne nous arrivent pas » ont-ils déclaré collectivement en substance.

En résumé, les élus souhaitent des subventions directes et s'attendaient à cela, alors que les programmes proposent des financements de nature différente.

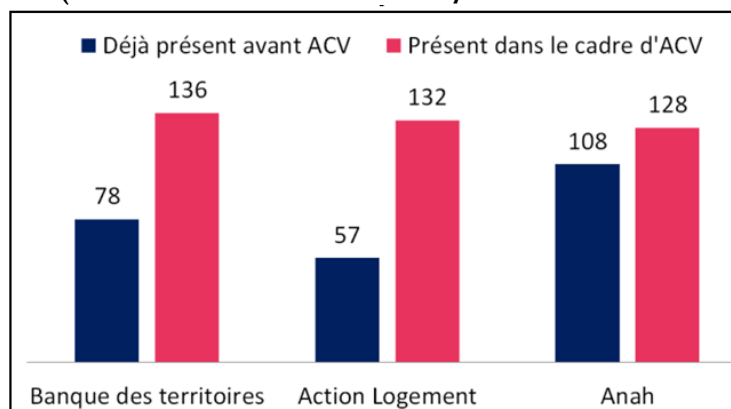
## 2. La revitalisation des villes ACV reste une politique essentiellement financée par les collectivités territoriales malgré l'affichage de 5 milliards d'euros

### a) Les financements apportés dans le programme et en dehors

#### (1) Une intervention renforcée des trois partenaires financiers

Avant le lancement du programme ACV, les trois partenaires financiers étaient **inégalement présents sur ces villes**. Par exemple, la BdT suivait plutôt une logique de désengagement des villes moyennes. Avec le lancement d'ACV, elle a modifié ses référentiels d'intervention (notamment en réduisant ses attentes en matière de rentabilité de ses investissements) pour intervenir sur ces villes.

#### NOMBRE DE COMMUNES DANS LESQUELLES LES PARTENAIRES ÉTAIENT / SONT PRÉSENTS (AVANT LE DISPOSITIF ACV / DEPUIS SA MISE EN PLACE)



Source : sondage en ligne réalisé par l'ANCT auprès des directeurs de projets (début 2022)

Action Cœur de Ville, avec une projection de dépense de 5 milliards d'euros pour 5 ans, représente un **effort d'investissement conséquent sur ces villes**. Seule l'ANAH a été capable de fournir des données antérieures à 2018 (ci-dessous) qui permettent de se rendre compte de la montée en puissance de son implication financière.

**PROGRESSION DES ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ANAH SUR LES VILLES ACV  
AVANT LE PROGRAMME (EN ORANGE 2016 ET 2017) ET DEPUIS LE PROGRAMME  
(EN BLEU 2018-2021)**

*Source : données ANAH, retraitement Sénat*

(2) Une mise en place de financements complémentaires

Suite aux premiers retours de terrain, des dispositifs complémentaires ont été mis en place pour permettre la réalisation de projets de revitalisation. Ils s'inscrivent parfois dans la projection de dépense des 5 milliards d'euros, parfois **en complément**. Ils sont parfois ouverts à toutes les villes, parfois réservés aux villes ACV. Nous avons déjà évoqué de **nombreux APP et AMI** qui se sont révélés être un mode majeur de financement des projets. Nous donnons ici **trois exemples** illustratifs de ces instruments de financement créés au fil de l'eau :

- le **fonds de restructuration des locaux d'activité (FRLA) (60 M€ pour 2021-2022)** est destiné à financer les déficits d'opération des **foncières territoriales menant des projets de réaménagement** de l'offre commerciale en centre-ville, centre-bourg ou dans des quartiers de la politique de la ville ;
- le **dispositif « 100 foncières »** mis en place par l'État et la BdT en juin 2020<sup>1</sup>, avec 300 millions d'euros d'investissement et 500 millions d'euros de prêts, destiné à soutenir la mise en place de ces outils dans les territoires pour rénover 6 000 petits commerces ;
- le **fonds friches** annoncé en septembre 2020 et successivement doté de 300 millions d'euros (2020), puis 350 millions d'euros (2021) et enfin 100 millions d'euros (2022) destiné à financer des opérations de recyclage des friches et la transformation de terrains fonciers déjà artificialisés. Ces opérations étaient identifiées par les villes comme très difficiles à financer. Le fonds friche a bénéficié à 57% des villes ACV (135 villes) et 12,8% des villes PVD (210 villes).

---

<sup>1</sup> Chaix, M. (2020, 21 juin). 100 foncières déployées partout en France pour rénover 6.000 petits commerces, Localtis, <https://www.banquedesterritoires.fr/100-foncieres-deployees-partout-en-france-pour-renover-6-000-petits-commerces>.

**RÉPARTITION DES MONTANTS DU FONDS FRICHES PAR GROUPE DE VILLES  
(ACV, PVD, AUCUN DES DEUX)**

	Pour les villes ni ACV ni PVD	Pour les villes ACV	Pour les villes PVD	Total réellement engagé
Montant total versé en 2020 et 2021 (€)	356 522 895	163 245 181	112 674 768	632 442 844
% versé sur l'échantillon	56,4%	25,8%	17,8%	100%

Sources : données ADEME, traitement Sénat

b) La politique de revitalisation reste essentiellement financée par les collectivités

(1) Des instructions interministérielles peu précises

Vos rapporteurs ont analysé les deux principales instructions ministérielles concernées :

Les instructions, circulaires et notes d'informations relatives à la DETR<sup>1</sup> ont pour objet de guider l'attribution de la dotation au niveau local. Elles font de la revitalisation des centres-villes une « priorité nationale » dans l'emploi de cette dotation. Mais la revitalisation entendue dans un sens large n'y est mentionnée que de façon vague.

- En 2017, il est mentionné un « soutien aux espaces mutualisés de service au public, aux commerces et à la revitalisation des centres-bourgs »
- En 2021, la politique de revitalisation est globalement associée à la mise en place et à l'élargissement du réseau de maisons France Services<sup>2</sup>. Le « soutien aux maisons France Services et à la revitalisation des villes, petites et moyennes » est qualifié de « catégorie d'opération prioritaire ».

Les circulaires et notes d'informations relatives à la DSIL<sup>3</sup> ne font pas de la revitalisation une priorité nationale. Il est seulement demandé de

---

<sup>1</sup> Note d'information du 26 janvier 2017 relative aux opérations prioritaires pour la répartition de la dotation d'équipement des territoires ruraux en 2017. Instruction interministérielle relative aux opérations prioritaires pour la répartition de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) du 9 mars 2018, NOR : INTB1804776 2019 », NOR : TERV1906177J, non publiée au J.O. Circulaire du 14 janvier 2020, « Dotations et fonds de soutien à l'investissement en faveur des territoires en 2020 », NOR : TERB2000342C. Instruction du 2 février 2021 relative à la composition et règles d'emploi des dotations et fonds de soutien à l'investissement en faveur des territoires en 2021, NOR : TERB2103656J, non publiée au JO. Circulaire du 17 décembre 2021 non encore officiellement publiée, partiellement reprise sur le site Internet de la préfecture de l'Ardèche sur [http://www.ardèche.gouv.fr/IMG/pdf/circulaire\\_detr-dsil\\_2022.pdf](http://www.ardèche.gouv.fr/IMG/pdf/circulaire_detr-dsil_2022.pdf)

<sup>2</sup> Instruction du 2 février 2021 précitée

<sup>3</sup> Note d'information relative à la dotation de soutien à l'investissement local du 24 janvier 2017, NOR : ARCC1702408J, non publiée au J.O.

prêter une attention particulière aux « *projets de redynamisation des centres des villes moyennes inscrits dans les conventions ACV au titre des autres démarches contractuelles* ». Ces circulaires manquent toutefois de précision et aucune information détaillée n’y figure.

(2) L’appartenance au programme ACV ne se traduit pas par un plus grand soutien financier en matière de dotations locales

Vos rapporteurs se sont intéressés aux **principales dotations** de l’État mobilisables dans le cadre d’ACV : la DSIL (570 millions d’euros environ depuis 2018), la DSIL exceptionnelle (950 millions d’euros sur les années 2020 et 2021, éteinte en 2022), la DETR (environ 1 milliard d’euros) et le FNADT, 151 millions d’euros en 2021). Bien qu’il existe d’autres concours et financements <sup>1</sup> ces fonds représentent les grandes masses.

Les chiffres antérieurs à 2018 n’étant pas disponibles auprès de la DGCL, vos rapporteurs font l’hypothèse que **l’année 2018 est l’année de référence** : en effet, le programme ACV est à peine lancé, les conventions sont en train d’être signées, les diagnostics débutent, etc. La répartition des fonds de l’État n’est sans doute pas encore influencée par le programme ACV. Les trois années qui suivent sont en revanche des années de déploiement du programme.

---

*Note d’information relative à la dotation de soutien à l’investissement local du 07 mars 2018, NOR : INTB1804486J, non publiée au J.O.*

*Circulaire du 11 mars 2019, « Dotations et fonds de soutien à l’investissement en faveur des territoires en 2019 », NOR : TERV1906177J, non publiée au J.O.*

*Circulaire du 14 janvier 2020, « Dotations et fonds de soutien à l’investissement en faveur des territoires en 2020 », NOR : TERB2000342C*

*Instruction du 2 février 2021 relative à la composition et règles d’emploi des dotations et fonds de soutien à l’investissement en faveur des territoires en 2021, NOR : TERB2103656J, non publiée au J.O.*

*Circulaire non encore officiellement publiée, accessible sur le site Internet de la préfecture de l’Ardèche sur [http://www.ardeche.gouv.fr/IMG/pdf/circulaire\\_detr-dsil\\_2022.pdf](http://www.ardeche.gouv.fr/IMG/pdf/circulaire_detr-dsil_2022.pdf).*

<sup>1</sup> Il existe notamment : d’autres dotations et fonds, les différents APP et AMI, les volets territoriaux des contrats de plan État-Région dont une partie est réservée à ACV, etc.

**PART, EN MONTANTS ET EN POURCENTAGE, DES PRINCIPALES DOTATIONS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES QUI BÉNÉFICIENT AUX VILLES ACV**

	<b>Année</b>	<b>Montant en € consommé au national</b>	<b>Montant en € consommé sur villes ACV</b>	<b>% de l'enveloppe attribuée aux villes ACV</b>
<b>DSIL</b>	2018	621 781 595	91 182 156	14,66%
	2019	571 744 256	47 237 836	8,26%
	2020	540 906 001	70 020 104	12,94%
	2021	531 825 446	69 139 817	13%

	<b>Année</b>	<b>Montant consommé au national</b>	<b>Montant consommé sur villes ACV</b>	<b>% de l'enveloppe attribuée aux villes ACV</b>
<b>DSIL Exc.</b>	2020	574 000 000	52 608 005	9,17%
	2021	375 975 464	33 709 867	8,97%

	<b>Année</b>	<b>Montant consommé au national</b>	<b>Montant consommé sur villes ACV</b>	<b>% de l'enveloppe attribuée aux villes ACV</b>
<b>DETR</b>	2018	1 011 947 904	11 856 713	1,17%
	2019	1 027 188 500	15 735 861	1,53%
	2020	1 012 953 817	14 515 004	1,43%
	2021	1 013 707 028	13 723 431	1,35%

	<b>Année</b>	<b>Montant en € consommé au national</b>	<b>Montant en € consommé sur villes ACV</b>	<b>% de l'enveloppe attribuée aux villes ACV</b>
<b>FNADT section locale</b>	2018	121 031 868	22 054 611	18,22%
	2019	120 234 231	31 501 975	26,20%
	2020	116 458 597	22 242 363	19,10%
	2021	151 848 583	25 586 585	16,85%

	<b>Année</b>	<b>Montant en € consommé au national</b>	<b>Montant en € consommé sur villes ACV</b>	<b>% de l'enveloppe attribuée aux villes ACV</b>
<b>Total DSIL + DSIL exc. pour 2020 et 2021 + DETR + FNADT</b>	2018	1 754 761 367	125 093 481	7,13%
	2019	1 719 166 988	94 475 672	5,50%
	2020	2 244 318 416	159 385 478	7,10%
	2021	2 073 356 523	142 159 702	6,86%

Source : données DGCL, traitement Sénat

Vos rapporteurs en tirent trois principaux enseignements :

- **La part des montants de ces dotations allant sur les villes ACV a baissé en pourcentage (7,13 % à 6,86 %).** L'ANCT écrivait pourtant dans sa contribution écrite : « *Ce qui est sûr, c'est que le total État pour ACV sera très supérieur à la somme indicative initiale et que l'appartenance au programme national ACV donne aux villes concernées un accès favorisé à de nombreux financements* ». **En matière de dotation de l'État, ce n'est pas exact ;**
- **Il n'y a pas d'effet d'éviction des villes qui ne sont pas dans les programmes.** Malgré le fait de ne pas avoir été retenues, leur part relative dans les montants attribués progresse ;
- **Si en volume cette baisse ne se constate pas** (de 125 à 142 millions d'euros, entre 2018 et 2021, soit plus 17 millions d'euros), **cela n'est dû qu'à l'existence de la DSIL exceptionnelle** (33 millions d'euros en 2021), qui permet aux villes ACV de progresser en montant en 2021. Mais comme son nom l'indique, cette dotation n'a pas vocation à subsister. Aussi, il faudra observer si en 2022, le volume des financements ne sera pas moindre qu'en 2018.

(3) Les collectivités sont, de loin, les premiers financeurs de la politique de revitalisation

Vos rapporteurs ont analysé plusieurs plans de financement de collectivités (annexe 7). Un plan de financement regroupe toutes les opérations prévues dans le cadre du projet ACV hors ingénierie. Bien qu'ils reposent sur des éléments prévisionnels présentant encore des incertitudes sur le coût des projets et la réalité des financements qui seront collectés, et malgré leurs disparités, leur comparaison met en évidence une convergence majeure.

#### PLAN DE FINANCEMENT DES PROGRAMMES ACV DE 13 VILLES HORS INGÉNIERIE (DÉPENSES – RECETTES / FINANCEMENT PRÉVISIONNEL, TTC)

Montant prévisionnel total du projet ACV		Répartition prévisionnelle du financement									
		Commune	Interco	Dépt.	Région	Europe	État	BdT	ANAH	AL	Autres
		Total apports collectivités					Total apports État et 3 partenaires				Autres
Moyenne sur l'échantillon de 13 villes	100%	47%	11%	2%	5%	1%	9%	1%	6%	7%	10%
		67%					23%				10%

Sources : Données communiquées par les villes ACV, la BdT, l'ANAH et AL, retraitées par le Sénat

La politique de revitalisation menée dans le cadre du programme ACV est essentiellement financée par les collectivités territoriales. L'État et ses partenaires jouent sans doute un rôle d'impulsion et d'effet levier financièrement parlant, mais ils n'apportent qu'une **part minoritaire des financements** que l'on peut estimer entre 20 et 25% d'après les informations recueillies.

c) Les villes ACV restent dans l'attente de financements complémentaires et de visibilité pluriannuelle

#### LES LIMITES DU PROGRAMME ACV SOUS FORME DE NUAGE DE MOTS VUES PAR LES ACTEURS LOCAUX (ÉLUS ET CHEFS DE PROJET)



Source : consultation et traitement Sénat

Sur les aspects financiers, les acteurs locaux formulent trois demandes claires :

- Un meilleur accès à du financement de projets d'investissement : priorisation réelle pour l'accès aux dotations, augmentation des montants, dotations dédiées... C'est bien le **niveau de cofinancement sur les projets qui interroge**. L'ANCT note elle-même<sup>1</sup> que les élus sont en attente d'une « *augmentation des financements mobilisables en particulier sur les axes commerce, espace public, mobilité et patrimoine, relativement peu traités à la différence du volet habitat* » ;
- Un besoin de **visibilité pluriannuelle de ces financements**. Les collectivités sont obligées de monter sans cesse des dossiers techniques administrativement lourds et de répondre à la profusion des APP ou AMI dans des délais contraints. Il existe une forme **d'épuisement**, les villes ne comprenant pas pourquoi, une fois retenues dans le programme, elles doivent encore défendre projet après projet alors qu'ils s'inscrivent dans la stratégie contractualisée.
- Un besoin connexe de **coordination** de l'ensemble des partenaires financiers d'ACV. Ce défaut de coordination contribue à « *un problème*

<sup>1</sup> ANCT. (2022). Synthèse de la consultation des villes, décembre 2021 – janvier 2022.

*de lisibilité financière particulièrement contraignante pour des opérations lourdes et exceptionnelles en cœur de ville et se concevant sur 5 à 10 ans. De plus, elles se cumulent souvent avec d'autres contractualisations et s'entrecroisent en terme de financement et calendrier et peuvent provoquer une concurrence entre les projets et/ou les programmes »* synthétise Intercommunalités de France.

○ **Deux voies d'améliorations pourraient être explorées :**

- La création d'un « **guichet unique** », idée proposée par l'ANCT, peut s'avérer pertinente si elle s'inscrit dans un cadre partenarial co-animé à l'échelle locale, mobilisant l'ensemble des financeurs nationaux et régionaux/départementaux des agences, collectivités, et différents partenaires (BdT, Etablissement Public Foncier, ADEME, etc.). Plus simple pour les élus, il permettrait d'échanger avec un interlocuteur unique plutôt que d'avoir à s'adresser successivement à chaque partenaire.
- Un **engagement sur la pluriannualité** qui pourrait prendre la forme d'une garantie de soutien dans le temps adossée à certains projets.
  - Elle existe déjà partiellement pour AL et l'ANAH. Pour AL, des engagements financiers pluriannuels existent même s'ils ne concernent au 1<sup>er</sup> juin 2022 que 63 villes pour un montant de 160 M€, assez loin des 1,5 M€ de crédits du programme. Pour l'ANAH, ses financements réalisés dans le cadre des opérations programmées (OPAH/OPAH RU) s'inscrivent dans le cadre de conventions pluriannuelles (5 ans, plus une année de prolongation possible). Le budget global de l'opération est inscrit dans la convention de programme décliné avec un phasage annuel.
  - Les dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales (DSIL, DETR, FNADT), comme les outils ad hoc (Fonds Friche, FRLA) pourraient faire l'objet de programmations pluriannuelles, à l'instar du CEPER.

**Recommandation n° 9 (a) : S'engager contractuellement, dans le cadre d'avenants 2023-2026 signés avec chaque collectivité, sur les deux programmes, sur une enveloppe pluriannuelle prévisionnelle de l'État et de ses partenaires à l'appui du projet de revitalisation de la collectivité.**

**Recommandation n° 10 : Réduire le nombre des appels à projets et des appels à manifestation d'intérêt. Pour ceux qui sont jugés indispensables, élaborer un agenda prévisionnel pluriannuel (de l'État et des opérateurs) ou au moins les centraliser dans un seul outil.**



d) Une lisibilité de l'apport financier sur les villes ACV à améliorer

(1) Le montant prévisionnel du programme

Les 5 milliards d'euros constituent donc un montant prévisionnel agrégé des interventions de l'État et de ses principaux partenaires sur la durée du programme. Ils se répartissent ainsi : 1,7 milliard de la BdT, 1,5 milliard d'AL, 1,2 milliard de l'ANAH et le solde de 600 millions de l'État.

**LES 5 MILLIARDS D'EUROS D'ACV : QUI FINANCE QUOI EN MILLIONS D'EUROS?**

	BdT	AL	Anah	État
Ingénierie études	50			
Ingénierie cofinancement de postes	50			
Ingénierie missions d'accompagnement à la maîtrise d'ouvrage	50	2,7		
Aides directes, subventions, dotation...	0	750		600
Prêts	700 (valeur cible à atteindre et non pas montant affecté)	750		
Prise de participation, investissements, sociétés de projet...	900 <sup>1</sup>			
Autre				
<b>Total</b>	<b>1 700</b>	<b>1 502,7</b>	<b>1 200</b>	<b>600</b>

Source : ANCT et partenaires, retraitement Sénat (montants en millions d'euros).

En termes financiers, ACV était prévu sur 2018-2022. **Une nouvelle enveloppe financière couvrant la période de la prolongation du programme (2022- 2026) est en discussion avec le Gouvernement.** Elle devrait bien sûr inclure le cofinancement des postes de chefs de projet, puisque la convention État/ANAH ne couvre cette prise en charge que jusqu'à fin 2022.

(2) L'essentiel de ces crédits semble nouveau

Les programmes ACV et PVD sont intégrés dans le programme budgétaire n°112, intitulé « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission « cohésion des territoires ». **Cette présentation ne permet pas une visibilité sur les programmes en tant que**

<sup>1</sup> 700 M€ en co-investissement sur des projets de natures diverses (transports, mobilité, énergie, aménagement, immobilier...) et 200 M€ sur la mise en place d'outils patrimoniaux pour les commerces, l'activité, le logement (sociétés de portage type SEM, SAS, SCI...).

**tels.** La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale relevait déjà en 2021<sup>1</sup> que les crédits n'étaient pas balisés, pas plus que leur financement. Le même constat a été dressé en 2022 pour PVD par la commission des finances du Sénat<sup>2</sup>.

Interrogés par le Sénat, les partenaires et l'ANCT avancent que l'essentiel des crédits sont des crédits nouveaux.

**PRÉSENTATION SCHÉMATIQUE NOUVEAUX / ANCIENS CRÉDITS**  
**EN MILLIONS D'EUROS**

	<b>Total (millions)</b>	<b>Enveloppes préexistantes (millions)</b>	<b>Nouveau crédits (millions)</b>
BdT	1 700	8	1 692
AL	1 502,7		1 502,7
ANAH	1 200		1 200
État	600	600	0
<b>Total</b>	<b>5 052,7</b>	<b>608</b>	<b>4 394,7</b>

Sources : ANCT et partenaires, retraitement Sénat

Même si les crédits sont essentiellement nouveaux, les élus ont le sentiment que ces derniers ne sont qu'un simple recyclage d'anciens crédits entouré de beaucoup de communication et qu'au plan financier les programmes s'appuient trop sur des moyens de droit commun.

La part des crédits anciens est mise en lumière avec une plateforme unique, véritable *service public numérique*, qui facilite la recherche d'aides financières et d'ingénierie pour les collectivités en regroupant toutes les offres auxquelles elles peuvent prétendre. Cette plateforme comporte une entrée « ACV » (<https://aides-territoires.beta.gouv.fr/programmes/action-coeur-de-ville/>).

<sup>1</sup> Rossi, L. (2021, 18 octobre). Document faisant état de l'avancement des travaux de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire relatif à la mission cohésion des territoires du Projet de loi de finances pour 2022, N° 4482, pp.29-30, [https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/410025/4003743/version/1/file/projet\\_EAT\\_Cohésion+des+territoires.pdf](https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/410025/4003743/version/1/file/projet_EAT_Cohésion+des+territoires.pdf).

<sup>2</sup> Husson, J-F. (Rapporteur général), Delcros, B. (Rapporteur spécial) (2021, 18 novembre). Rapport général fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2022, Tome III - Les moyens des politiques publiques et dispositions spéciales, annexe n° 6b cohésion des territoires - aménagement des territoires, pp. 28-29, <http://www.senat.fr/rap/l21-163-36-2/l21-163-36-21.pdf>.

(3) L'objectif de dépense des 5 milliards sera atteint

Les 5 M€ sont en passe d'être dépensés, puisqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2022 ce sont plus de 4,5 milliards d'euros qui sont engagés.

**ENGAGEMENTS FINANCIERS EN EUROS PAR PARTENAIRE ET PAR AN POUR ACV  
(EN EUROS)**

	2018	2019	2020	2021	2022 (janvier/juin)	Cumulé
BdT	71 462 990	248 415 010	520 544 000	895 155 000	476 389 000	2 211 966 000
AL	17 723 116	209 895 363	324 807 362	643 511 098	148 921 481	1 344 858 420
ANAH	102 627 922	136 317 232	134 449 104	146 582 014	24 795 565	544 771 837
État	101 247 981	146 901 104	86 047 262	75 351 561	29 425 141	438 973 049
Totaux	293 062 009	741 528 709	1 065 847 728	1 760 599 673	679 531 186	4 540 569 306

Source : ANCT

(4) D'autres financements publics conséquents ne sont pas comptabilisés

Même au-delà de ces programmes, **les villes ACV reçoivent des financements de droit commun**. Lors de son audition, l'ANCT a déclaré : « *Nous avons une vision extrêmement partielle de ce que l'État investit sur ces villes, notamment via des dispositifs fiscaux.* »

Ces financements proviennent d'abord des partenaires du programme :

- AL signale que les villes ACV, en plus d'être destinataires de l'enveloppe qui leur est dédiée dans la convention quinquennale 2018-2022 signée entre AL et l'État, « *continuent de bénéficier des financements de droit commun d'AL. Et sur cette période, le financement global d'AL sur ces villes s'élève à 2,8 milliards d'euros, soit en 4 ans plus d'un 1,3 milliard d'euros de plus de ce qui était affiché sur ACV sur le programme* ».
- C'est aussi le cas pour l'ANAH, qui ne comptabilise dans le programme ni les aides de dispositifs nouveaux créés postérieurement au programme ACV (comme « ma prime rénov ») mais qui profitent aussi à ces villes, ni les investissements réalisés à l'échelle des EPCI dont sont membres les villes ACV. À titre d'exemple, alors que la contribution de l'ANAH pour le programme ACV était valorisée fin 2021 par l'ANCT à hauteur de 525 047 195 euros, **n'étaient comptabilisés ni les 200 998 590 euros liés à « ma prime rénov » sur les villes ACV, ni les 1 414 271 982 euros d'investissements sur les EPCI comprenant les villes ACV.**
- La BdT comptabilise aussi à part l'intervention de sa filiale **CDC Habitat qui prévoit pourtant d'investir 1,8 milliard d'euros sur les villes moyennes ACV** (1,061 milliard d'euros réalisés). Il s'agit d'investissements contribuant à l'achat d'immeubles en VEFA

auprès de promoteurs, à la production en régie de logements par CDC Habitat et à des opérations de rénovation et de réhabilitation de logements propriété de CDC Habitat.

- D'autres partenaires apportent aussi des financements non recensés dans les 5 milliards d'euros (Cerema...).

Rien que ces éléments **représentent plus de 4,4 milliards d'euros d'investissements complémentaires sur les villes ACV.**

Enfin, à ces montants, s'ajoutent toutes les participations financières évoquées lors de l'analyse des plans de financement : autres collectivités territoriales, acteurs privés, partenaires divers...

Ces sommes considérables ont évidemment un **impact significatif sur ces villes**. L'ensemble de ces éléments crée un problème de visibilité et a un **impact considérable sur l'évaluation**. Il n'est pas identique d'analyser l'efficacité d'un dispositif pesant 5 milliards d'euros et l'impact d'une intervention approchant le double de ce montant.

**Recommandation n° 9 (b) : retracer dans un document unique public l'intégralité des financements de l'État et des principaux partenaires financiers, tous dispositifs confondus, sur les villes ACV.**

### 3. La revitalisation des villes PVD, entre flou et inquiétudes fortes

#### a) Un affichage prudent de 3 milliards d'euros

(1) L'affichage d'un financement de 3 milliards d'euros

Aucun document public ne vient détailler la **répartition de ces 3 milliards d'euros entre les partenaires**. Interrogée sur ce point, l'ANCT a apporté les précisions suivantes.

#### LES 3 MILLIARDS D'EUROS DE PVD : QUI FINANCE QUOI ? (EN MILLION D'EUROS)

	BdT	Anah	Ministères et autres opérateurs de l'État	AL
Ingénierie études, expertises...	135		68	<i>Pas d'enveloppe dédiée, mobilisation des financements d'AL au titre des</i>
Ingénierie cofinancement de postes	45	180	100	
Ingénierie missions d'accompagnement à la maîtrise d'ouvrage				
Ingénierie type développement d'innovations et smart solutions	20			
Formation et animation			2	

	BdT	Anah	Ministères et autres opérateurs de l'État	AL
Aides directes, subventions, dotation...		1200	959	<i>dispositifs d'aide de droit commun.</i>
Prêts	200 ( <i>objectif sans limite d'enveloppe</i> )			
Prise de participation, investissements, sociétés de projet...	100 ( <i>objectif sur modalités existantes</i> )			
Autre				
<b>Total</b>	<b>500</b>	<b>1 380</b>	<b>1 129</b>	<b>Sans objet</b>
<b>Total</b>	<b>3 009</b>			

Source : ANCT et partenaires

(2) La provenance incertaine des crédits

Là encore, le programme budgétaire 112 de la mission « cohésion des territoires » ne fournit aucun renseignement sur l'origine des financements. Il n'est pas possible de savoir si ce sont des **crédits nouveaux** ou « **l'habillage** » de crédits de droit commun. Seuls les éléments fournis par la BdT sont clairs : 200 millions de crédits nouveaux, 100 millions de crédits préexistants.

À défaut de constituer toujours de nouveaux crédits, le programme est ici aussi une mise en lumière de crédits anciens pas toujours connus. Le Gouvernement présente ainsi, dans un but pédagogique, les aides mobilisables dans le cadre du programme PVD : <https://petitesvillesdedemain.aides-territoires.beta.gouv.fr/>

*b) L'inquiétude des élus locaux sur le financement des projets déçue pour PVD*

Globalement les élus sont clairs : une grande partie d'entre eux ne voit ni ce qui a **concrètement évolué** depuis le lancement du programme PVD, ni leurs projets bénéficier d'un **meilleur accès** à des financements.

Le nuage de mots est sans appel et les critiques secondaires sont à peine lisibles, tant le **consensus général dénonce la faiblesse de l'accès aux financements**.

## LES LIMITES DU PROGRAMME PVD SOUS FORME DE NUAGE DE MOTS VUES PAR LES ACTEURS LOCAUX (ÉLUS ET CHEFS DE PROJET)



Sources : consultation Sénat, retraitement Sénat

c) Des communes souvent incapables de financer seules le reste à charge des projets de revitalisation

Comme le mentionne le guide PVD élaboré par l'ANCT, « PVD est un cadre d'action conçu pour accueillir toutes formes de contributions, au-delà de celles de l'État et des partenaires fondateurs du programme ».

Malgré cette intention, la réalité est souvent le manque d'investissement mobilisable. Comme le déplore l'APVF, 85 % des petites villes déclarent « manquer de financements pour mener à bien leur politique de revitalisation » dans leur enquête précédemment citée.

Le reste à charge de petites communes, même dans le cas de projets cofinancés à 80%, peut s'avérer insurmontable, ce qui signifie concrètement que l'effet levier ne joue pas comme sur les communes ACV. L'enquête de l'ADCF<sup>1</sup>, met en évidence que les villes PVD regrettent un manque d'implication des acteurs privés. Par ailleurs, cette enquête révèle également que l'absence de dispositif spécifique d'AL grève aussi l'intérêt du programme.

S'ajoute à cette critique sur PVD, le fait que l'État verse les subventions tardivement. Les communes PVD peuvent avoir de la réticence à engager la commune dans une situation, réelle ou apparente, d'endettement, comme l'ouverture d'une ligne de trésorerie auprès d'une banque, lorsqu'elles n'ont pas encore reçu la subvention de l'État.

**Recommandation n° 7 : Créer, en complément de l'existant et hors DETR et DSIL, un fonds dédié doté de 2 milliards d'euros pour PVD et ACV, sur la durée du programme pour accroître la part des subventions dans les moyens financiers mobilisables**

<sup>1</sup> ADCF, Op. cit.

d) La problématique du financement pérenne de l'ingénierie

Malgré des disparités territoriales dans la mobilisation de l'offre d'accompagnement et d'ingénierie, il est manifeste qu'elle constitue un succès des programmes. Le recours à l'ingénierie internalisée, avec le financement de postes dédiés, entraîne cependant une crainte sur sa durabilité.

**Le financement de ces postes est assuré sur la durée des programmes, mais qu'advient-il ensuite ?** Est-ce que la recommandation de positionnement des postes de chefs de projet au niveau intercommunal suggère à terme une prise de relais par cet échelon ?

La consultation des élus par le Sénat démontre à quel point ces financements sont **essentiels** pour les villes concernées, notamment PVD.

**RÉPONSE DES ÉLUS À LA QUESTION « POUR LES POSTES D'INGÉNIERIE (CHEFS DE PROJET, MANAGERS DE CENTRE-VILLE), DIRIEZ-VOUS QUE... ?**

	% Total	ACV*	PVD
Sans co-financement, ces postes, aussi utiles soient-ils, ne seraient probablement pas reconduits	65%	51%	70%
Conserver ces postes est indispensable, même si les co-financements venaient à s'arrêter	17%	19%	16%
Nous n'avons aucun poste co-financé de chef de projet ou de manager de centre-ville	12%	24%	9%
Le travail aura été largement réalisé et ces postes ne seront plus indispensables	6%	6%	5%

Sources : consultation Sénat, traitement Opinion Way

Le besoin d'accès à une **ingénierie durable pour les villes**, notamment petites, reste fort. Le cofinancement de postes sur quelques années ne réglera pas le problème de fond. Comme l'écrit un chef de projet : « Il y a une réflexion de fond à faire sur les moyens d'action des petites communes rurales isolées, qui n'ont pas les capacités techniques et financières de mettre en place des programmes de revitalisation ambitieux »<sup>1</sup>.

e) Un suivi budgétaire en cours de construction

En un an de programme, ce sont 25 % des crédits qui ont été utilisés, soit 705 millions d'euros, ce qui laisse à penser – toutes choses égales par ailleurs – que l'enveloppe sera aussi consommée en fin de programme.

<sup>1</sup> Sénat. (2022). Consultation des chefs de projets par la MCC.

## ENGAGEMENTS PVD EN MILLIONS D'EUROS SUR L'ANNÉE 2021

Partenaires	2021
BdT	5,3
ANAH	315,7
Ministères et autres opérateurs	384
TOTAUX	705

Source : ANCT

Là plus encore que pour ACV, le traçage de l'exhaustivité des montants reçus est difficile, car ces villes émargent aux dispositifs de droit commun.

### C. UNE MISE EN ŒUVRE RAPIDE ET HOMOGENÈNE AU DÉTRIMENT D'UN TRAVAIL PLUS QUALITATIF

#### 1. Une mise en œuvre des programmes rapide et homogène, particulièrement pour ACV

##### a) le choix d'un cadre national homogène

Le cadre est défini par l'État et s'applique au niveau national. Pour ACV, il s'agit d'une convention-cadre pluriannuelle qui comprend des éléments fixes : diagnostic, enjeux, stratégie, périmètres d'intervention... La stratégie doit obligatoirement se décliner sur **5 axes thématiques** (cf. *supra*).

Si ce choix de couvrir 5 axes conduit les collectivités à développer des politiques **transversales**, ce qui est plutôt pertinent, il est en décalage avec certaines situations locales<sup>1</sup>. Ce **formatage impose aux collectivités des secteurs d'interventions d'action publique qui ne correspondent pas forcément à leurs priorités**.

**Ce cadre se retrouve aussi dans la mécanique du programme** où « *il est demandé* » aux collectivités de mettre en place toute une série d'instances<sup>2</sup> pour la conduite du projet de revitalisation. A ces instances locales, s'ajoute au niveau régional, le « Comité régional d'engagement » qui regroupe les principaux financeurs du programme et qui est **présidé** par le préfet de région qui « *supervise et facilite la mise en œuvre et la mobilisation des financements* ». Ce Comité régional « *valide l'avenant de projet à la convention-cadre, établissant le plan d'action. Il vérifie notamment la transversalité du projet* ».

<sup>1</sup> Parfois certains axes ne font pas sens (comme des villes qui n'ont pas de difficulté sur l'axe 1), ou ne reflètent pas la nature des difficultés (une ville très touristique a comme principale difficulté sur le logement le problème des locations ponctuelles avec les plateformes de réservation en ligne, et non des enjeux de réhabilitation ou de construction). Dans certaines situations, on peut aussi regretter l'absence d'axes qui auraient du sens pour la collectivité, comme la question de l'adaptation de la ville au vieillissement.

<sup>2</sup> Il s'agit d'un Comité de projet / comité de pilotage local qui inclut en plus des élus, le préfet de département ou son représentant et les partenaires. Un cotech pour le suivi et une équipe de projet (voir Guide du programme ACV).



*vis-à-vis des cinq axes du programme ACV, et que les actions prévues s'inscrivent dans le projet global de revitalisation du territoire<sup>1</sup>. »*

Le programme constitue **une véritable « injonction au travail multi-partenarial »<sup>2</sup>**.

**Pour PVD, un schéma comparable existe, même s'il est moins prescriptif** : la convention d'adhésion, puis la convention-cadre – qui vaut ORT – ne prévoit pas d'axe obligatoire ; en matière de suivi « *il sera privilégié une articulation voire une unification avec les instances existantes afin de ne pas multiplier la comitologie, dans une logique de soutien au projet de territoire<sup>3</sup>* ».

Le choix de cette **méthode**, qui répondait sans doute à des enjeux d'efficacité, est tout de même **surprenante pour des programmes qui se veulent déconcentrés et décentralisés**.

*b) Le choix d'un rythme confinant à la marche forcée*

Chaque programme est découpé en plusieurs phases, qui sont balisées dans le temps (*cf. supra*). Compte tenu de la crise sanitaire, l'ANCT a allongé les durées des phases.

L'ANCT et la DHUP ont affirmé que les préfets n'avaient pas d'objectifs chiffrés en matière de signature (de convention d'adhésion ou de convention ORT) et qu'il n'y avait « *pas de politique du chiffre* ». Pour autant, beaucoup d'acteurs locaux ont signalé que cette politique publique s'était déployée à « **marche forcée** » au rythme imposé par l'État. Les conventions d'adhésion ont été signées très rapidement pour l'essentiel des villes<sup>4</sup>.

L'ANCT reconnaît d'une certaine façon cette incitation à passer rapidement à l'opérationnel : « *La conditionnalité de la signature de la convention d'adhésion à l'attribution de la subvention des postes de chefs de projet PVD a permis de motiver les communes à s'engager.* »

*c) Des réalisations visibles et significatives pour ACV*

**ACV s'est rapidement traduite par des projets concrets et visibles dans les villes concernées**. De nombreuses villes ont pu financer des opérations et projets d'envergure, parfois envisagés de longue date mais bloqués faute de financement. L'ANCT dispose de nombreux exemples de **réalisations importantes** engagées qui « *commencent à dessiner le futur visage*

---

<sup>1</sup> ANCT. (2021, septembre). Guide du programme national Action Cœur de Ville, <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2021-10/Guide%20programme%20ACV%20-%20septembre%202021%20vf.pdf>

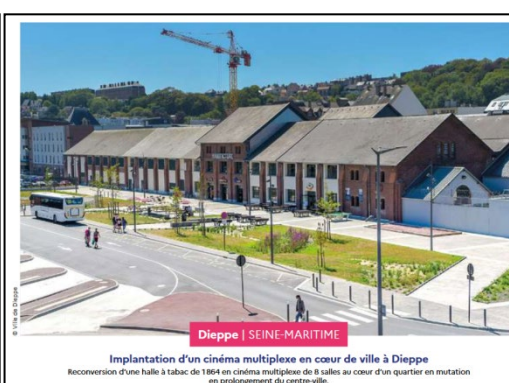
<sup>2</sup> Dupuy Le Bourdellès, M., *Op. cit.*

<sup>3</sup> ANCT. (2021, septembre). Petites villes de demain - Guide du programme PVD – Présentation et modalités de déploiement, [https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-10/20200930\\_PVD\\_GuideProgramme.pdf](https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-10/20200930_PVD_GuideProgramme.pdf)

<sup>4</sup> Les 222 conventions-cadres d'ACV ont toutes été signées en moins de 6 mois en 2018, ce qui était exceptionnel. 75% des communes PVD ont adhéré au programme entre février 2021 et juillet 2021.

*des centres-villes : nouveaux équipements culturels, anciens bâtiments historiques abandonnés depuis longtemps que l'on réhabilite entièrement, parvis de cathédrale et berges de fleuves reconquises et redécouvertes pour un paysage urbain amélioré, commerces modernisés, un fourmillement d'initiatives soutenues (...)»<sup>1</sup>.*

Les extraits ci-dessous témoignent de ces transformations dans les villes ACV reprises dans ce guide « 222 villes, 222 projets ». Ils illustrent aussi la diversité des thèmes et un certain contraste relatif à l'ampleur des projets.



<sup>1</sup> ANCT. (2021, août). Action Cœur de ville - Pour une relance territoriale et écologique, <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/action-coeur-de-ville-pour-la-relance-territoriale-et-ecologique-425>.



Sources : ANCT. (2021, septembre). 222 villes/projets d'aménagement urbain. <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/catalogue-222-villesprojets-damenagement-urbain-600>

Ces choix ont permis un **déploiement rapide** des programmes. Pour ACV, presque quatre ans après son lancement, la quasi-totalité des villes du programme a eu accès à des financements des partenaires d'ACV.

**NOMBRE DE COMMUNES MEMBRES DU PROGRAMME ACV  
AYANT VU SE CONCRÉTISER AU MOINS UNE ACTION DU PROGRAMME  
(I = INGÉNIERIE / O = OPÉRATIONS)**

	AL		ANAH		BdT		État
	I	O	I	O	I	O	O
Nombre de villes ACV dans lesquelles il y a au moins un financement du partenaire cité	112	206	232	229	234	166	217
Nombre de villes ACV dans lesquelles un financement est en cours de finalisation	10	4			0	N.C.	0
Nombre de villes ACV dans lesquelles il n'y a pas eu de financement	25 <sup>1</sup>	25 <sup>1</sup>	2	5	0	Au moins 24	17
<b>Totaux</b>	<b>234</b>	<b>234</b>	<b>234</b>	<b>234</b>	<b>234</b>	<b>234</b>	<b>234</b>

Source : données ANCT et partenaires, retraitement Sénat

Cette mise en œuvre rapide entraîne toutefois **certaines critiques**.

**2. Un déploiement qui suscite des critiques**

*a) Un contexte local insuffisamment pris en compte*

« C'est une approche techno, labellisée de Lille à Marseille pour renforcer la coordination entre acteurs. Les acteurs locaux s'organisaient très bien sans l'État, il existait des choses, dont l'État se souciait peu », a constaté, lors de son audition, Monsieur Gilles NOEL, Président des Maires Ruraux de la Nièvre et maire de la commune de Varzy.

<sup>1</sup> Dont 6 villes ultra-marines qui font l'objet d'un dispositif de financement dédié aux outre-mer dans le cadre du plan d'investissement volontaire (PIV).

Régions de France (RF) se montre aussi assez critique sur ce point dans sa contribution écrite : « Force est de constater que l'élaboration du dispositif s'est effectuée au travers de l'ANCT de manière totalement centralisée et descendante, sans capacité de coordination du niveau régional (...). Par ailleurs, la faible prise en compte des démarches existantes antérieurement constitue une réelle limite pour ces deux programmes (...). Les régions n'ont globalement pas été associées à l'élaboration de ce programme. Elles ne le sont guère plus en ce qui concerne sa mise en œuvre. Régions de France a alerté à plusieurs reprises au cours des dernières années le ministère de la cohésion des territoires et l'ANCT sur ce sujet, sans réel succès. »

La Fédération des SCoT, à l'image de nombreux acteurs locaux entendus lors des déplacements de la mission, regrette également que la planification locale décidée par les élus dans le cadre des SCoT ait une faible articulation avec ACV et PVD : « Il a été fait totalement abstraction de la programmation locale, car il n'y a pas cette connexion entre le travail fait dans les SCoT et les diagnostics locaux. » Il a fallu repartir de zéro.

Globalement, l'État a fait **abstraction de ce qui existait au niveau local** pour **imposer un *modus operandi* unique**. Il existait pourtant, et parfois depuis longtemps, des **dispositifs des Régions ou des Départements relatifs au soutien des centres-villes qui n'ont pas vraiment servi de support aux programmes**.

*b) Des programmes entraînant des risques d'uniformisation*

Par leur méthode, leur rythme et les offres de services qu'ils proposent, ces programmes génèrent **des effets de standardisation**. « Rien ne ressemble plus à un Action cœur de ville... qu'un autre Action cœur de ville<sup>1</sup> ! » écrivait Aurélien DELPIROUX géographe, secrétaire général du Club Ville Aménagement.

L'Agence Phare, dans une étude<sup>2</sup> sur 21 villes ACV, constate cet effet d'homogénéisation des diagnostics : « De manière générale, **ACV ne favorise pas l'élaboration d'un projet de territoire global et approfondi**, du fait d'une temporalité de la phase diagnostique relativement courte et en partie laissée à l'appréciation des communes, ce qui les a plutôt conduites à se lancer le plus rapidement possible dans la réalisation des actions, et d'un effet d'imposition de problématiques par la définition d'axes thématiques à l'échelle nationale. La cohérence des projets a pu pâtir de **ce manque de réflexion adaptée au territoire**, et ce phénomène a parfois été renforcé par une logique « opportuniste » dans le choix des actions à intégrer au programme, au vu des possibilités en matière de financement et de visibilité que celui-ci offrait<sup>3</sup>. »

---

<sup>1</sup> Delpiroux, A. (2019, 28 octobre). Action cœur de ville : une réponse en trompe-l'œil à la crise des villes moyennes ? <https://metropolitiques.eu/Action-coeur-de-ville-une-reponse-en-trompe-l-oeil-a-la-crise-des-villes.html>

<sup>2</sup> Agence Phare. Op. cit.

<sup>3</sup> Agence Phare, contribution écrite.

Dans un rapport consacré aux villes moyennes en Occitanie<sup>1</sup>, la Chambre Régionale des Comptes (CRC) souligne aussi cette « *volonté d'avancer vite et d'obtenir des réalisations visibles* ». Elle note une « *incapacité à s'appuyer sur de véritables projets de territoire* » compte tenu de cette volonté de concrétisation rapide.

Cette remarque peut sans doute être nuancée pour les villes matures sur le sujet qui ont pu enchaîner rapidement les phases. À titre d'exemple, toujours sur le panel des 26 villes ACV d'Occitanie, trois étaient prêtes, en septembre 2019 à entrer en phase opérationnelle. Pour l'une d'entre elles, Mende : « *Les 20 actions prévues reprenaient très largement des mesures envisagées par la municipalité et l'EPCI avant même le lancement du programme.* »

*c) Des financements ayant tendance à gouverner les projets*

« *Avec l'ingénierie je vais répondre à quelque chose dont je n'ai pas besoin, mais j'aurai les crédits pour le réaliser.* » nous a confié un maire auditionné, reflétant un avis plus généralement entendu par vos rapporteurs.

**On pourrait même avancer que le mode de financement a aussi une influence** à travers deux exemples :

- Les AMI et APP sont jugés foisonnants et chronophages et surtout contribuent à perturber les stratégies de collectivités. Des choix d'opportunité sont réalisés « *au pied levé* » au détriment d'une lecture pluriannuelle de certaines opérations.
- Le choix d'un financement par subvention ou prise de participation influence la collectivité. Par exemple, une collectivité qui souhaite une résidence service sénior pourra choisir de la financer par un prêt de la BdT ou par une prise de participation de la BdT via l'opérateur gestionnaire. Dans ce dernier cas, le projet ne sera pas le même : il tendra à devenir un projet à haute qualité de services pour favoriser un retour sur investissement plus fort.

*d) Des offres de programmes parfois jugées recyclées*

Vos rapporteurs souhaitent relayer une différence essentielle de perception entre les partenaires des programmes et les élus.

Côté partenaires, chacun souligne **les efforts importants d'adaptation réalisés dans ses offres pour venir au plus près des demandes des collectivités** et en donne des exemples très probants (annexe 3).

Pourtant, les collectivités ont le sentiment de se voir **proposer des offres standardisées**, peu adaptées aux contextes locaux (contribution écrite Villes de France par exemple). En matière d'offre de financement par exemple, l'ANCT relaie, dans la synthèse de sa consultation faite début 2022, que les élus sont en attente « *d'une plus forte adaptation des financements aux*

---

<sup>1</sup> *Cour des comptes, CRC Occitanie. (2020, octobre). Les villes moyennes en Occitanie.*

*spécificités locales, et une plus grande souplesse des critères d'éligibilité* ». L'ANAH est la plus critiquée pour la standardisation de ses aides.

Il est aussi souvent fait mention d'un **recyclage de dispositifs antérieurs**. Par exemple, les prêts délivrés par la BdT accordent les mêmes caractéristiques à l'ensemble des bénéficiaires, qu'ils soient ACV, PVD ou hors programme. Seuls les Prêts Renouvellement Urbain (PRU-ACV ou PVD) sont des prêts spécifiques<sup>1</sup> aux projets réalisés au sein des périmètres d'ORT des villes bénéficiaires de ces deux programmes. L'existence d'une ORT conditionne la possibilité de délivrance de ce type de prêt. L'ANAH intervient dans ACV via son régime d'aide de droit commun et écrivait dans sa contribution écrite : « *Les projets des collectivités non lauréates des programmes nationaux ACV et PVD peuvent ainsi avoir accès au même niveau d'aides et d'accompagnement.* »

*e) Le soutien au commerce comme maillon faible*

Le travail mené par vos rapporteurs confirme l'entière pertinence des conclusions du rapport, publié le 16 mars 2022, sur le **commerce en milieu rural** : « *L'axe du programme ACV relatif au développement économique et commercial semble moins développé à ce jour que l'axe relatif à la rénovation des logements, au-delà de la mise en place des managers de commerce. Trop peu de fonds sont aujourd'hui dirigés vers la **dynamisation commerciale du centre-ville**. L'efficacité du programme doit donc être renforcée sur ce volet<sup>2</sup>.* »

De nombreux élus ayant répondu à la plateforme de consultation du Sénat ont fait part de cette faiblesse. S'ils mènent depuis longtemps des actions en faveur du logement, ils se **sentent moins bien armés pour intervenir dans le secteur commercial**.

*f) Des programmes difficiles à comprendre et à mettre en œuvre*

(1) Des programmes complexes et lourds

Multiplicité des dispositifs, complexité des phases du projet, lourdeur des procédures, profusion des documentations, variété des partenaires, multiplication des AAP et AMI, complexité et longueur des demandes de financement... : un problème de lisibilité et d'appropriation pour les élus est souligné par les associations d'élus (voir annexe 4). L'Agence Phare<sup>3</sup> fait aussi remonter cette difficulté exprimée par les techniciens : « *Beaucoup de chefs de projet critiquent la complexité d'ACV et un effet usine à gaz.* »

---

<sup>1</sup> Les PRU-ACV et PRU-PVD sont délivrés à tout type de bénéficiaires, collectivités locales, EPL, bénéficiaires privés du secteur associatif et du secteur concurrentiel (tous types d'entreprises).

<sup>2</sup> Belin, B. et Babary, S., Op. cit.

<sup>3</sup> Agence Phare. (2022). Données issues d'une enquête qualitative en cours relative aux pratiques d'évaluation locales du programme ACV, réalisée par l'Agence Phare pour le compte de l'ANCT et de la DITP, auprès d'un panel de 21 villes ACV.

**Verbatim d'élus :**

« L'ANCT c'est un panneau, mais du point de vue opérationnel c'est parfois une langue étrangère ». Un maire PVD

« PVD se perd dans une multiplicité des procédures avec des recyclages de crédits et nous sommes appelés à la rescousse pour accompagner le tout. Difficilement lisible pour les Maires, incertitude sur les moyens qui viendront sur les projets opérationnels ... la plus-value de l'ANCT reste à démontrer ». Un Président de Département

**Verbatim de chefs de projet :**

« PVD n'est pas assez clair ni pour les agents, ni pour les élus : En quoi consiste-t-il ? Quels avantages ? Quelle enveloppe financière ? Quels projets ? »

« L'abondance apparente a plutôt tendance à submerger les acteurs locaux qui ont du mal à faire le tri. Il ne faut pas juste poser un programme national, qui est vraiment intéressant au demeurant, et laisser au niveau local l'incompréhension ».

L'enquête sur les villes PVD de l'association APVF<sup>1</sup> nous enseigne que 40 % des villes considèrent la relation avec l'ANCT comme mauvaise, 10 % comme normale et seulement 50 % comme bonne. L'analyse des réponses qualitatives met en évidence « un manque d'ancrage local de l'ANCT qui peut porter atteinte au bon déploiement du plan dans les territoires ».

**Le résultat de cette lourdeur est que les énergies sont trop concentrées sur les aspects techniques et administratifs du montage des projets** au détriment de la mise en œuvre des actions. Comme l'explique un chef de projet « le formalisme, imprécis au départ, longtemps évolutif, très exigeant et bureaucratique, demandé pour la finalisation du contrat, ses annexes et avenants, a consommé la quasi-totalité des moyens humains durant les premiers trimestres ».

(2) Des difficultés supplémentaires sur l'ingénierie

Deux difficultés renforcent ce sentiment de complexité sur les sujets d'ingénierie.

**La première est apportée par « l'intermédiation »** de certaines offres ou dispositifs, c'est-à-dire que l'offre des partenaires passe par un intermédiaire. Par exemple, la Banque des Territoires a contractualisé avec les Régions et les Départements qui, sur la base d'un référentiel, attribuent, pour son compte, une partie des financements d'ingénierie. Les aides de l'ANAH sont intermédiées par les préfetures de Région et de Département qui gèrent, pour le compte de l'Agence, des crédits déconcentrés (exemple : les aides à la pierre). Les services de l'État ne sont pas toujours en capacité d'accompagner les élus et les services, comme l'exprime un chef de projet : « L'impression sur le terrain est que les services de l'État ne maîtrisent pas tous les aspects du dispositif, donnent des infos contradictoires aux élus et techniciens, perdent du temps etc... Par exemple, le dispositif ORT a été présenté avec d'énormes erreurs aux élus avant de signer les conventions PVD, quand cela a été fait. Au

<sup>1</sup> 352 avis recueillis entre décembre 2021 et janvier 2022 auprès de 1 000 communes PVD sur les 1 600 au niveau national.



*final, c'est flou, les élus signeront parce que c'est une obligation.* » Outre les difficultés liées à la maîtrise technique des dispositifs, cette intermédiation crée aussi des tensions. L'institution en situation d'intermédiation doit procéder à des arbitrages. Les élus ont alors le sentiment de devoir passer ce filtre local pour avoir accès aux offres du programme.

La seconde difficulté est liée à la confusion voire concurrence qui peut s'installer entre acteurs. Les diverses AMO peuvent s'empiler tandis que les différentes strates d'ingénierie territoriale mobilisées sont nombreuses : Agences Techniques Départementales, Établissements Publics Fonciers, les Établissements Publics d'Aménagement, bureaux d'études, Agences d'urbanisme, conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement, es opérateurs techniques comme les Offices Publics d'Habitation à Loyer Modéré (OPDHLM), agences départementales de tourisme ou d'attractivité, différents consultants. Le réseau des CCI estime par exemple que « *le programme désincite le recours à l'ingénierie locale de type CCI, CPME, CMA* » et regrette qu'il ne soit pas plus fait appel à l'ingénierie locale de ces partenaires naturels des collectivités.

*g) Des réalisations dont il est difficile de faire une lecture globale*

Au-delà d'exemples emblématiques mis en exergue, **il est difficile d'avoir une vision globale des projets financés** par le programme sur les 234 villes.

Une première manière d'approcher la nature des projets soutenus a consisté, pour vos rapporteurs, à interroger les partenaires du programme ACV sur la nature de leurs engagements financiers (tout confondu : ingénierie, prêts, investissements...) en leur demandant de préciser à quels axes ils se rapportaient.

#### MONTANTS ENGAGÉS PAR LES PARTENAIRES EN EUROS RÉPARTIS PAR AXE

	Axe 1	Axe 2	Axe 3	Axe 4	Axe 5	Axes 6 et 7	Total
	habitat	commerce	mobilité	urbanisme	équipements	Axes transverses	
BdT Montant des apports financiers	1 258 368	219 729	20 621	179 779	553 148	20 654	2 252 298
AL Montant des apports financiers	1 407 200	0	0	0	0	0	1 407 200
ANAH Montant des apports financiers	555,6	0	0	0	0	0	555,6
%	<b>72,8%</b>	<b>6%</b>	<b>0,6%</b>	<b>4,9%</b>	<b>15,1%</b>	<b>0,6%</b>	<b>100%</b>

Source : partenaires ACV



Sans surprise, c'est l'axe logement qui représente les ¾ des financements. Cependant, ces éléments n'offrent qu'une vue partielle : celle des projets auxquels les partenaires financiers contribuent.

Pour une vision plus globale, vos rapporteurs ont ensuite analysé le tableau dans lequel l'ANCT recense l'ensemble des projets déployés sur les 234 villes, répartis par grands axes. Ce tableau regroupe 6 447 projets, chacun donnant lieu à un avenant. L'analyse de ces éléments est délicate : les projets sont de niveau et de nature très divers, leur nombre varie fortement d'une collectivité à une autre, les villes ne suivent pas strictement les 5 axes et l'ANCT doit parfois « reclasser » les projets dans les 5 axes thématiques ou 2 axes transversaux. Pour autant, ce document permet de se faire une idée qui offre une vue bien plus équilibrée des projets soutenus dans le cadre de ces actions de revitalisation.

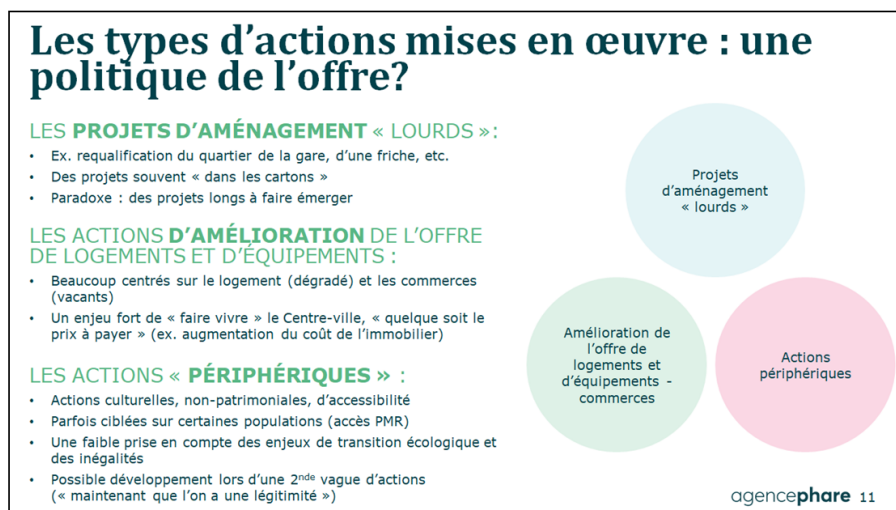
### TYPLOGIE DES PROJETS DÉPLOYÉS DANS ACV PAR AXE

	Axe 1	Axe 2	Axe 3	Axe 4	Axe 5	Axe 6	Axe 7	Axe *	total
Rappel du thème de l'axe	habitat	commerce	mobilité	espace public	qualité de vie	transition écologique	concertation	Transverse (ingénierie)	6447
Nombre d'avenants / projets concernés	1277	1244	1020	1327	1190	118	20	251	100,00%
%	<b>19,8%</b>	<b>19,3%</b>	<b>15,8%</b>	<b>20,5%</b>	<b>18,4%</b>	<b>1,8%</b>	<b>0,3%</b>	<b>3,9%</b>	<b>100%</b>

Source : ANCT, traitement Sénat

Il existe enfin des **analyses plus qualitatives**, comme celle de l'Agence PHARE qui sur un panel étudié (21 villes) constate trois grands types de projets : une dominante sur les projets d'aménagements lourds, des projets d'amélioration de l'offre de logements et d'équipement et des actions périphériques.

### TYPLOGIE DES ACTIONS DÉPLOYÉES DANS ACV PAR L'AGENCE PHARE



Sources : Audition de l'Agence Phare

À travers les éléments précédents, il est manifeste que les programmes ont favorisé le développement du logement, des infrastructures locales, du cadre de vie et de l'aménagement de la ville. Mais comme le souligne la BdT dans sa contribution écrite : « *Les enjeux de services à la population et de développement social sont insuffisamment pris en compte.* »

*h) Un risque d'assèchement des autres projets*

L'impératif de concentrer des moyens et des équipes sur ces programmes conduit parfois à des effets d'éviction. Les moyens financiers et humains mobilisables pour traiter simultanément tous les axes sont parfois **en décalage** avec les capacités réelles des villes.

Cela peut conduire à **un déséquilibre plus global pour des villes plus petites** : « *La mise en œuvre d'une ORT-PVD peut mobiliser l'ensemble des moyens d'investissement d'un mandat, et donc déséquilibrer l'action communale. Peu dotées en ingénierie, les communes PVD n'ont pas les capacités à s'investir sur plusieurs dossiers et programmes simultanément.* » observe Régions de France. En ce sens, « *dans cette course aux co-financements, PVD devient le seul prisme de lecture des besoins* ».

*i) Une politique publique invasive ?*

Il existe des retours, certes minoritaires, estimant **que l'État est à la limite de l'ingérence**. Un Maire résume explicitement cette idée : « *La loi ÉLAN, la loi climat et résilience, la loi 3DS, les outils, les ORT, les CRTE, les programmes... cela s'empile et conduit à faire une administration par procuration et à nuire à la libre administration des collectivités locales.* »

Comme le formule un chef de projet dans l'enquête du Sénat : « *Force est de constater que certains élus voient le programme comme un moyen pour l'État d'avoir un œil sur leurs projets.* »

Ces réactions ne sont pas l'apanage d'élus de petites communes. RF dans sa contribution écrite porte aussi un message vis-à-vis de l'État central et déconcentré. « *Les collectivités régionales ne peuvent pas être considérées comme de simples partenaires à qui l'on fait uniquement appel pour boucler des tours de table financiers. Cette situation ne peut perdurer. L'État ne peut durablement continuer de court-circuiter les compétences et prérogatives des régions en matière d'aménagement du territoire (...). Elle conduit à un véritable manque d'efficacité et d'efficience de l'intervention publique, voire à un certain gaspillage des fonds publics de surcroît dans un contexte budgétaire déjà contraint.* »

## D. DES PROPOSITIONS POUR AMÉLIORER LES PROGRAMMES ET LEUR ÉVALUATION

### 1. Améliorer les programmes

#### a) *Simplifier, rendre l'offre plus accessible*

**Vos rapporteurs estiment qu'il y a un effort de pédagogie à faire pour mieux expliquer la politique de revitalisation, les outils disponibles, les leviers pour les élus, les offres des programmes et ce à quoi ils donnent accès.**

Cet effort doit être poursuivi localement avec l'ensemble des élus et des administrations, au-delà des seuls élus impliqués sur ces sujets et des seules villes membres des programmes. Il s'agit de **créer une culture collective de la revitalisation qui fasse consensus.**

**Le volet financier devrait être clarifié** pour dissiper fantasmes et désillusions.

**Les offres doivent être présentées selon la logique « usager » :** présenter les possibilités en **fonction des besoins** exprimés par les Maires, plutôt que dans une logique de **catalogue** où chaque institution présente ses propres dispositifs, parfois concurrentiels, au risque de **l'empilement** et de **l'épuisement**, laissant au demandeur le soin de faire son tri et sa synthèse. Un Maire PVD ayant par exemple un projet de rénovation de l'habitat, doit pouvoir trouver une réponse intégrée plutôt que de devoir parcourir le guide ANCT de l'offre, la documentation de l'ANAH, d'AL voire de la BdT.

**Les procédures doivent être simplifiées :** une fois labellisée, une ville PVD ou ACV ne devrait pas avoir à monter des dossiers de demande de financement aussi lourds sur ses projets de revitalisation.

D'une manière générale, les élus ont besoin de **simplicité, de visibilité et de lisibilité.** Comme indiqué précédemment, la consultation menée auprès des élus locaux a souligné une certaine méconnaissance des outils de revitalisation créés par la loi ÉLAN ainsi que des deux programmes ACV et PVD.

**Recommandation n° 11 : Simplifier drastiquement les dispositifs ACV et PVD et présenter les offres en partant des demandes et besoins des élus.**

**Recommandation n° 12 : Organiser, sur la durée des programmes une fois par an, à l'initiative du préfet de département, une réunion d'information ouverte à tous les élus et administrations (ACV, PVD, non ACV/PVD) au sujet de la politique de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs (évolutions législatives, actualité des deux programmes, etc.).**

b) Assurer l'adaptation de l'ingénierie aux besoins locaux

**Deux directions semblent prioritaires.**

**En premier lieu, plusieurs villes ACV et PVD éprouvent une réelle difficulté à passer à l'opérationnel.** Les partenaires du programme ont bien identifié cet obstacle en faisant évoluer l'offre d'ingénierie d'une assistance à l'élaboration des projets les premières années, vers une ingénierie plus opérationnelle.

Les opérations de revitalisation sont à la fois « complexes, lourdes, risquées, longues et coûteuses » comme le signale l'ANAH, en particulier la requalification des logements privés qui sont des opérations structurellement déficitaires. En plus des questions de coûts, elles sont d'une grande complexité qui nécessite une maîtrise technique et procédurale élevée.

L'intervention des partenaires publics ou parapublics (SEM, bailleurs sociaux, établissements publics fonciers) représente une solution pour les collectivités ne disposant pas de cette expertise en interne.

Dans une étude de cas<sup>1</sup> réalisée pour le compte de la BdT, Julie CHOURAQUI signale l'existence de dispositifs spécifiques développés par l'ANAH et AL dans le cadre du programme ACV visant à répondre à ces enjeux de financement de la requalification de l'habitat privé dégradé en centre-ville. Cependant, « leur appropriation par les acteurs publics n'est pas immédiate ». Les villes étudiées (Forbach, Blois et Narbonne) « ne comptent chacune qu'une opération de ce type, portée par la puissance publique ». Narbonne est la seule ville où une opération portée par un acteur privé, en partenariat avec AL, est en cours.

En second lieu, à plus long terme, il est nécessaire de **renforcer les capacités d'ingénierie dont la pérennité est trop dépendante de l'évolution des soutiens publics.**

c) Développer l'aide au commerce

La sortie de la crise sanitaire, la montée inexorable du e-commerce et la crise du pouvoir d'achat conduisent à **accélérer la transformation d'un paysage commercial qui était déjà en profonde mutation en France.** Pour la DGE et l'ANCT<sup>2</sup> : « les centres-villes vont être particulièrement touchés par les impacts de cette crise. Leur fréquentation va être très dégradée pendant de longs mois et toutes les entreprises n'y résisteront pas ».

---

<sup>1</sup> Chouraqui, J. (2022). Circulation et appropriation des stratégies de revitalisation des centres-villes dans les villes moyennes françaises.

<sup>2</sup> ANCT, Direction générale des entreprises. (2020, juin). La vacance de locaux commerciaux dans les villes moyennes françaises. La définir, la mesurer, la qualifier pour mieux la combattre. Méthode d'autodiagnostic.

Avant la crise, le commerce n'était déjà plus le moteur principal des centres-villes. Les Français s'y retrouvaient surtout pour la convivialité, le lien social, la culture, le patrimoine... et avec le tourisme à l'arrêt, de nombreux actifs en télétravail et les bars et restaurants fermés, il y a moins de raisons de fréquenter les centres-villes, surtout si on n'y vit pas.

De plus, le consommateur a adopté pendant la crise des comportements différents : recentrage sur les achats essentiels, prise de conscience des impacts sociaux et environnementaux de la consommation, défiance sanitaire, consommation digitale et sans contact.

Enfin les secteurs d'activités déjà en difficultés avant la crise (prêt-à-porter, jouet, culture loisirs...) et ceux qui souffrent le plus des mesures de distanciation (restaurants, bars, souvenirs...) représentent 40 à 60 % de l'offre de nombreux centres-villes, souvent avec une surreprésentation de TPE et d'indépendants. Les défaillances d'entreprises pourraient être importantes dans les prochains mois au risque d'accroître la vacance commerciale.

**Ces évolutions renforcent la nécessité d'un soutien aux activités commerciales dans le cadre de la politique de revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs.**

Le rapport d'information sur le rôle et l'avenir des commerces de proximité dans l'animation et l'aménagement des territoires de l'Assemblée nationale, déjà cité, propose plusieurs leviers :

- assurer du flux en ayant une vision du développement urbain et en intégrant pleinement le commerce dans les documents et décisions d'urbanisme ;
- limiter les ouvertures de grandes surfaces commerciales dans un tissu commercial déjà saturé ;
- penser les parcours commerciaux et la contrainte de la desserte par les transports ;
- s'autoriser à adapter le zonage commercial ;
- et réinvestir les friches commerciales.

**Il faut donc élaborer des stratégies locales d'offre commerciale renouvelée autour de la notion de panier de biens et services essentiels.**

**Le commerce de proximité est aujourd'hui perçu comme un véritable service au public, qui appelle des politiques publiques locales de diversification, de requalification et d'adaptation aux évolutions des modes de consommation.**

Les collectivités locales disposent actuellement de plusieurs outils pour soutenir la création de nouveaux commerces dans les centres-villes et centre-bourgs.

Elles peuvent accorder des **aides directes**, dans le respect de la réglementation européenne.

Par ailleurs, lorsque des actions concernant les activités commerciales sont de compétence communale, la communauté peut décider par délibération d'y participer financièrement via un **fonds de concours**.

Des EPCI peuvent également mettre en place un **fonds de développement** pour financer leurs initiatives ou celles de leurs communes membres.

Vos rapporteurs relèvent que la disparition du FISAC, victime de la réduction des dépenses publiques, a lourdement pénalisé les politiques de soutien aux commerces de proximité. Le FISAC permettait en effet d'offrir des aides financières à des entreprises de proximité qui réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 1 million d'euros hors taxes et qui sont situées dans les centres-bourgs de communes de moins de 3 000 habitants.

Le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) était un outil de soutien aux commerces de proximité et aux entreprises artisanales créé en 1989. Il a été supprimé en 2019, après avoir connu une baisse progressive de ses crédits d'intervention de 80 à 14 millions d'euros entre 2007 et 2018. Alors qu'il bénéficiait à l'origine d'une logique de solidarité des grandes entreprises commerciales vers les petites, par le reversement d'une partie de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), le FISAC a fait l'objet de plusieurs réformes qui l'ont notamment conduit à voir ses crédits entièrement budgétisés à partir de 2003. Le montant des subventions était fixé chaque année par la loi de finances, indépendamment du produit attendu de la TASCOM.

*Source : Maquet, E. (Président), Marsaud, S. (Rapporteur). (2022, 26 janvier). Rapport d'information fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le rôle et l'avenir des commerces de proximité dans l'animation et l'aménagement des territoires, N°4968 (quinzième législature).*

**Compte tenu de la disparition préjudiciable du FISAC, vos rapporteurs estiment que le volet de soutien au commerce des politiques de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs doit pouvoir s'appuyer sur un fonds d'intervention spécifique.**

Par ailleurs, l'exonération de taxes locales en faveur des activités commerciales situées dans des zones de revitalisation des centres-villes n'est pas utilisée actuellement.

Ce dispositif est également postérieur à la loi ÉLAN mais la complète. L'article 111 de la loi de finances pour 2020 n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 offre **aux collectivités territoriales la faculté de disposer d'un levier fiscal pour accompagner les projets des territoires**. Ainsi, les élus locaux peuvent renforcer l'attractivité de leurs territoires en permettant aux artisans et commerçants de bénéficier d'exonération d'impôts locaux. La fiscalité est en effet l'une des causes déterminantes de la moindre attractivité de certains locaux.

Cette faculté est ouverte aux communes et EPCI situées dans le secteur d'intervention d'une opération de revitalisation du territoire, telle que défini à l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation, signataires d'une convention ORT au 1<sup>er</sup> octobre de l'année qui précède la première année d'application de l'exonération, et dont le revenu fiscal médian par unité de consommation de la commune est inférieur à la médiane nationale des revenus fiscaux médians.

Alors même que les sept zonages<sup>1</sup>, visant tous la revitalisation économique de territoires fragiles, superposés et sans approche d'ensemble de telle sorte qu'ils correspondent chacun à des périmètres différents, devaient disparaître pour la plupart le 31 décembre 2020, et ont pourtant été prolongés, deux nouveaux zonages ont été créés en 2020 par la loi de finances :

→ Les zones de revitalisation des centres-villes (ZRCV), comme soutien fiscal aux petites et moyennes entreprises exerçant une activité commerciale ou artisanale en centre-ville. Au 16 mars 2020, 196 communes étaient éligibles.

→ Les zones de revitalisation des commerces en milieu rural (ZoRCoMiR), comme soutien aux commerces existants ou aux nouveaux commerçants désireux de lancer une activité dans une commune rurale. L'arrêté du 16 octobre 2020 classe 14 113 communes en ZoRCoMiR, soit près de 40,4 % des communes de France.

Même si les zones regroupent désormais 21 000 communes françaises (soit près de 60 %, incluant environ un quart de la population), **« le ciblage insuffisant des zonages n'apporte pas un soutien financier aussi massif que nécessaire pour inverser la spirale de décrochage des territoires fragiles »**, indique le rapport Barrot<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> On recense ainsi :

- les zones de revitalisation rurale (ou ZRR) pour aider au développement des entreprises sur les territoires ruraux ;
- les zones franches urbaines-territoires entrepreneurs (ou ZFU-TE) pour maintenir et créer des activités commerciales, artisanales et des services dans des quartiers urbains en difficulté, et attirer de nouveaux emplois ;
- les quartiers prioritaires de la ville (ou QPV) pour identifier une géographie urbaine prioritaire et soutenir les petits commerces de quartiers ;
- les zones de restructuration de la défense (ou ZRD) pour soutenir l'emploi dans les territoires concernés par la réorganisation des unités militaires ;
- les bassins d'emploi à redynamiser (ou BER) pour créer de l'emploi dans des territoires marqués par un chômage élevé et une population en baisse ;
- les bassins urbains à dynamiser (ou BUD) pour répondre aux besoins spécifiques des communes des départements du Nord et du Pas-de-Calais ;
- les zones de développement prioritaires (ou ZDP) pour répondre à la situation spécifique du contexte insulaire de la Corse.

<sup>2</sup> Barrot, J-N. (2021, juin). Accélérer le rebond économique des territoires – Rapport au Premier ministre.

Par ailleurs, **ces exonérations, applicables jusqu'au 31 décembre 2023, sont compensées par le budget de l'État à hauteur de 33 % pour les ZoRCoMiR mais non pour les ZRCV, ce qui ne favorise pas le recours à ces outils** pour de nombreuses communes rurales.

Aucune commune ne l'a utilisé en 2021 et un seul groupement à fiscalité propre a accordé une exonération de TFB pour 2 897 euros et trois exonérations de TFE pour 48 725 euros.

Il serait logique que **ces nouveaux zonages spécifiques soient prolongés jusqu'à la fin des programmes ACV et PVD afin de soutenir la revitalisation des territoires ruraux et fragiles, en portant la compensation de l'État à 70 % pour les exonérations consenties par les collectivités**, comme l'a proposé le rapport d'information de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des affaires économiques du Sénat sur les perspectives de la politique d'aménagement du territoire et de cohésion territoriale, sur le volet « attractivité commerciale en zones rurales<sup>1</sup> ».

**Recommandation n° 8 : Créer un fonds d'intervention pour le commerce des villes ACV et PVD et prolonger les dispositifs d'exonération de taxes locales en faveur des activités commerciales situées dans des zones de revitalisation des centres-villes jusqu'à la fin des programmes ACV et PVD.**

*d) Accompagner l'innovation et la transition environnementale des centres villes*

Le programme améliore les projets, estime les chefs de projet (46% pour ACV et 27% pour PVD)<sup>2</sup>.

Cependant, malgré le travail d'impulsion réalisé par l'ANCT et ses partenaires, l'utilisation de l'offre du programme par les collectivités « *souligne une vision encore traditionnelle du développement territorial centré sur des champs d'intervention classique* » comme l'écrit la BdT<sup>3</sup>. Les demandes de financement de l'investissement « inerte » sont très présentes : des trottoirs, parkings, bacs à fleurs... et **pas assez d'outils de revitalisation** : des lieux du vivre ensemble, des tiers lieux, des équipements d'attractivité économique, culturelle, des équipements sportifs, des espaces pour les associations, l'animation locale, la place à l'initiative citoyenne... La BdT signale que les projets relatifs à l'innovation représentent **24 millions d'euros, ce qui est effectivement peu sur 1,7 M€ d'investissements** : « *L'innovation ne figure pas*

<sup>1</sup> Belin, B. et Babary, S., *Op. cit.*

<sup>2</sup> Consultation des chefs de projet par le Sénat, mai 2022.

<sup>3</sup> BDT. (2020, novembre). Évaluation in itinere de l'action de la BdT dans le cadre du programme ACV, Document interne non public.



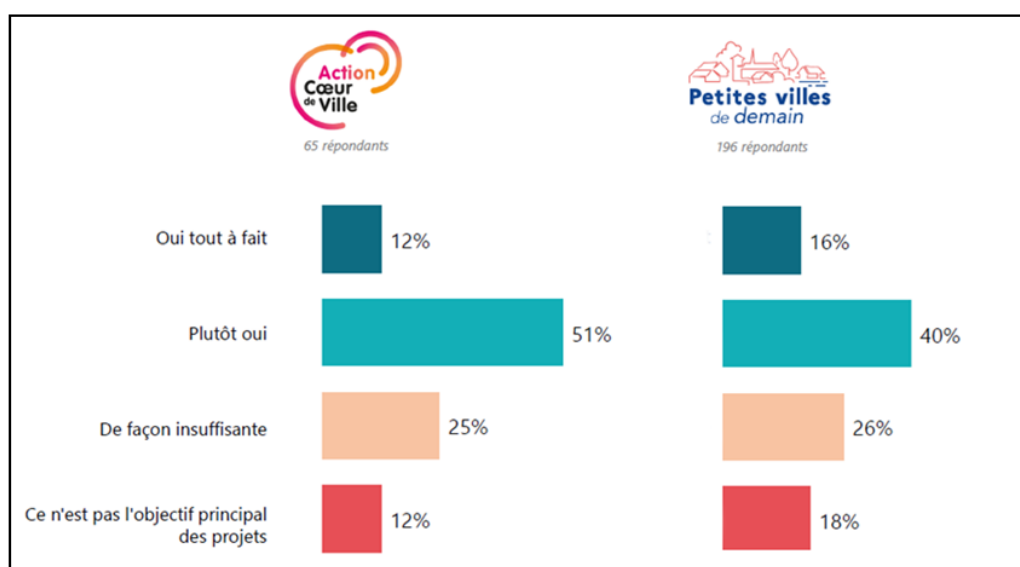
encore au rang des priorités des collectivités, bien qu'une dynamique soit engagée sur les projets d'ingénierie<sup>1</sup>. »

**Trop peu de projets semblent combiner revitalisation et innovation ou transition environnementale.** Cela confirme l'analyse de l'ADEME qui convient que « ces sujets ne sont pas au cœur des programmes ; ils ne sont pas la priorité à cause de financements et peut être aussi de l'absence de temps en amont pour entrer dans ces sujets ».

Les élus locaux se font le relais de cette caractéristique. **Villes de France** dans sa contribution écrite indique ainsi : « La transition écologique constitue un enjeu transversal pour ACV. Pour autant, cette problématique est encore peu présente dans les conventions-cadres signées par les villes en 2018. (...) Les moyens relatifs à la transition écologique dans les villes moyennes devront être clarifiés et dotés de moyens conséquents (...). « Il y a des difficultés à mobiliser les partenaires financiers sur des opérations innovantes et pluriannuelles. » **Intercommunalités de France** estime pour sa part qu'il « pourrait être utile de fixer aussi des objectifs sur les grands enjeux liés au changement climatique (...). Si l'ANCT doit les appréhender, c'est bien prioritairement sur le fléchage du financement avec peut être un focus sur l'investissement. »

Les chefs de projet, principaux acteurs et observateurs de leur mise en œuvre, confirment ces éléments, comme le souligne la consultation du Sénat. S'ils estiment majoritairement que les projets contribuent aux objectifs de transition environnementale, ce pourcentage pourrait être amélioré avec un gros tiers d'avis plutôt négatifs (37%) pour ACV et presque une moitié (44%) pour PVD.

#### RÉPONSE À LA QUESTION : « LES PROJETS DU PROGRAMME CONTRIBUTENT-ILS À LA TRANSITION ENVIRONNEMENTALE ? »



Source : consultation du Sénat auprès des chefs de projet

<sup>1</sup> Ibid.

De même, nous avons souligné que le programme est renforcé ou prolongé par des appels à projets spécifiques destinés à « moderniser » la vision du développement de certaines villes et à leur permettre d'aller plus loin sur des thèmes comme la sobriété foncière ou encore la transition environnementale.

Pour autant, **il existe aussi des injonctions contradictoires**. L'ADEME nous signale par exemple que **l'attribution des dotations par les services déconcentrés** est faite sans qu'il y ait toujours une cohérence avec des dispositifs nationaux, comme le Dispositif Énergie Tertiaire<sup>1</sup>. Ainsi un projet d'une collectivité peut recevoir un soutien financier d'une préfecture, alors qu'il est en contradiction avec les objectifs de ce dispositif qui engage pourtant l'État.

**Il existe une correspondance forte entre revitalisation et transition environnementale et un cercle vertueux commence à se dessiner** : une politique de revitalisation du centre-ville (retour des habitants, présence de commerces, animations, qualité de vie...) est potentiellement très vertueuse pour la transition environnementale : réduction des déplacements, réduction de l'artificialisation des sols en préservant la réhabilitation de l'existant, limitation de l'étalement urbain, amélioration de la qualité et de la performance énergétique des logements, etc. Ce faisant, elle rend le centre-ville plus agréable à y vivre, permettant de renforcer sa revitalisation.

*e) Favoriser le recours à la concertation*

L'ANCT met en avant, dans la synthèse de sa consultation de début 2022, que les dispositifs de concertation citoyenne ont été mobilisés par une grande majorité de territoires, « *seuls 7,5% des villes ACV n'y ont pas eu recours* ».

Pourtant, en dépit des efforts de l'ANCT et des partenaires, ainsi que des expériences réussies sur plusieurs villes, beaucoup s'interrogent sur la réalité de **la concertation / participation citoyenne sur ces programmes**<sup>2</sup> :

- Les retours issus de la consultation menée par le Sénat auprès des chefs de projet souligne **que près de la moitié des démarches ne donnent pas lieu à de la concertation (51% des chefs de projet répondants)**<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> ADEME. (2020). *Le dispositif Éco-énergie tertiaire*, <https://expertises.ademe.fr/batiment/elements-contexte/politiques-vigueur/dispositif-eco-energie-tertiaire>.

<sup>2</sup> Soulignée notamment par l'étude des cabinets Opus Urbanistes et Aid comme « un point faible majeur ».

<sup>3</sup> Répartis ainsi : ACV (30%) et PVD (59%). L'autre moitié des déclarants signale que la concertation a eu lieu soit sur un des projets soit sur la démarche globale.

- Le tableau précédemment cité recense uniquement 0,3% des projets sur cet axe transverse, mais c'est sans doute lié à une insuffisance de renseignement de ce qui n'est qu'un axe transverse.
- L'Agence Phare<sup>1</sup> note ainsi, parmi le panel des villes composant son étude, « aucune collectivité n'a réellement associé les habitants à l'élaboration du projet, alors même que la participation citoyenne est un objectif transversal du programme ».

Compte tenu de la période<sup>2</sup>, cette faiblesse peut s'expliquer par différentes causalités. Néanmoins plusieurs acteurs regrettent que les exigences des programmes ne soient pas plus incitatives pour les collectivités.

*f) Générer les outils du développement de demain*

**Les actions déployées dans ACV visent à construire les outils au service du développement local de demain.** L'idée est de créer ou renforcer les structures qui seront les acteurs du futur développement local dans l'optique de moins recourir à du financement public.

C'est ce qui explique qu'une bonne part de l'intervention BdT se réalise sous forme de prise de participations et d'investissements. La BdT se fixe comme objectif de « former et outiller de façon proactive les nouveaux clients (collectivités territoriales) aux modes de financement et de portage public / privé »<sup>3</sup>. Les outils de maîtrise foncière constituent le fer de lance de ce pari : « Avec les foncières, nous avons un outil de transformation du commerce pour l'aligner avec les besoins de demain » explique Michel-François DELANNOY, Directeur du département appui aux territoires à la BdT.

Sonia de La PRÔVOTÉ, corapporteur de la mission, souligne que « le foncier, c'est le nerf de la guerre ! Or certains territoires ne disposent pas de structures de portage. Là où il y a des établissements qui l'assument, cela fonctionne mieux. Le 'zéro artificialisation nette' représente à la fois une contrainte pour les territoires ruraux et une opportunité, car le renchérissement du foncier vierge va rendre financièrement intéressantes les opérations de réhabilitation dans les centres urbains ».

Ces structures porteuses du foncier ont un caractère décisif dans les stratégies de revitalisation, car elles permettent aux projets complexes d'aboutir et qu'elles pérennisent les capacités d'action des collectivités. « L'intérêt du portage foncier pour la collectivité est de faire financer et gérer par un organisme extérieur tout ou partie des dépenses d'acquisition des terrains

---

<sup>1</sup> Contribution écrite.

<sup>2</sup> Outre le contexte sanitaire, plusieurs éléments peuvent être soulignés : l'incertitude des financements qui n'encourage pas les élus à mettre les discussions sur la place publique pour ne pas générer des frustrations ou des déceptions ; l'obligation de respecter un calendrier contraint peu compatible avec une réelle concertation.

<sup>3</sup> Rapport évaluation BdT, Op.cit.

*nécessaires à la réalisation d'une opération sur une durée relativement longue, pendant laquelle des travaux de dépollution et de proto-aménagement pourront être menés. Cette technique lui permet de disposer des biens au moment opportun, prêts à être aménagés, sans apport financier immédiat. »<sup>1</sup>*

Vos rapporteurs encouragent les collectivités à se saisir de la problématique pour trouver la structure de portage du foncier adaptée (EPFL / voir guide pratique d'aide à la création<sup>2</sup>, SEM, SPL, foncières mixtes, etc..) à chaque territoire afin de ne pas le faire dépendre uniquement des acteurs privés.

**Recommandation N° 13 : Recourir davantage aux outils fonciers. Former et accompagner les élus locaux dans la mise en œuvre et le portage du foncier.**

*g) Améliorer la cohérence des différents contrats*

Le développement de la logique de la contractualisation aboutit à une multiplicité des engagements pour les collectivités. Le recensement des différentes contractualisations est délicat et leur intégration est complexe. La politique de revitalisation n'échappe pas à ce phénomène.

Il y a d'une part, un impératif de simplifier les différents contrats entre les collectivités et l'État. Les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) vont dans ce sens. Ils ont pour ambition de faire émerger une stratégie de territoire et de rationaliser les contrats conclus sur un même territoire pour en assurer la cohérence et en optimiser les effets. Le programme PVD constitue un volet des CRTE.

Il y a d'autre part, la nécessité de mieux tenir compte des dispositifs et coopérations existant déjà au niveau territorial sur ces enjeux de revitalisation. Dans le département du Calvados, par exemple, les conventions PVD sont  **systématiquement cosignées par le Département et la Région** . La dynamique créée permet de mettre «  *autour de la table*  » l'ensemble des partenaires et des Maires ont signalé à vos rapporteurs que cela leur ouvrirait instantanément un dialogue avec ces collectivités et un accès à des co-financements.  **Elle se concrétise par des contrats de territoire** , conclus entre le Département, les EPCI et les communes pôles principaux et secondaires du Calvados (et les syndicats intercommunaux en fonction des projets éligibles). Ils sont un outil de programmation de projets, pluriannuels

<sup>1</sup> Cerema. (2019). *Différer l'acquisition du foncier - Reporter l'achat des terrains : Le portage foncier longue durée*, [http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/ief5\\_reporter\\_lachat-1\\_cle7177f6.pdf](http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/ief5_reporter_lachat-1_cle7177f6.pdf).

<sup>2</sup> Association des EPFL. (2019). *L'Établissement Public Foncier Local : un outil au service des stratégies foncières des collectivités territoriales*, <https://asso-epfl.fr/wp-content/uploads/2021/03/Guide2019.pdf>.

(4 ans) avec une enveloppe financière dédiée. Ils favorisent une vision partagée et cohérente du développement des territoires. La dynamique PVD est intégrée dans le schéma plus global.

## 2. Améliorer l'évaluation des programmes

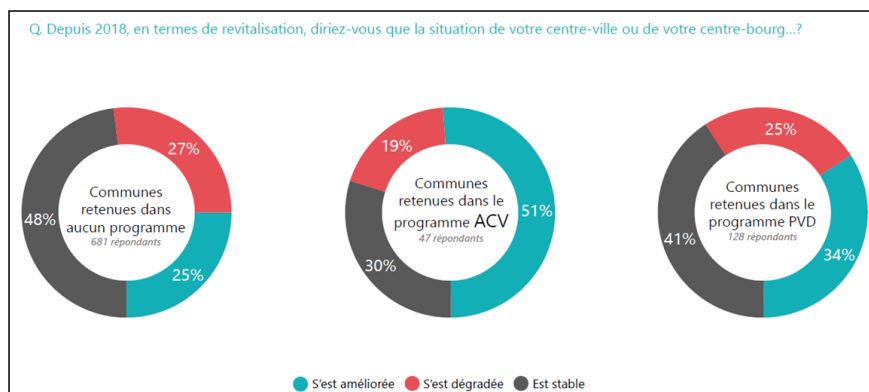
### a) Une évaluation globale encore prématurée avec peu de matière

La revitalisation est une **réalité multiforme** difficilement mesurable et sujette à appréciation. L'enjeu est de savoir si les programmes produisent des **effets positifs** en la matière, tant au niveau national, qu'au niveau local.

#### (1) Un ressenti de l'efficacité plutôt positif ...

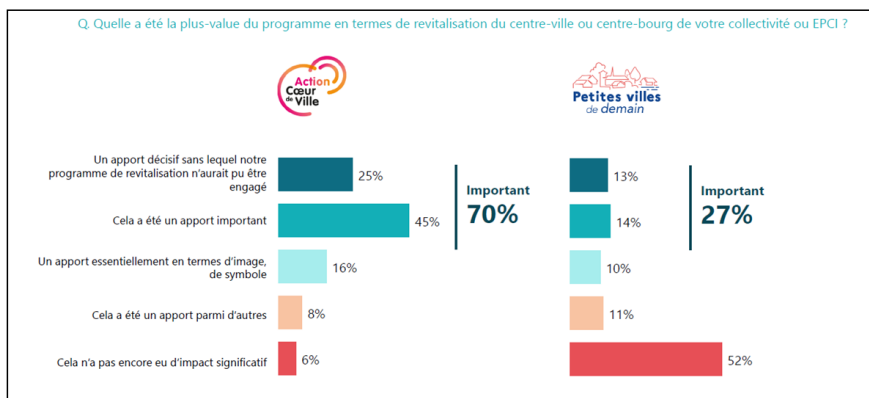
Les indices liés au **ressenti de l'efficacité de ces programmes**, comme les sondages de l'IFOP ou les consultations du Sénat, laissent apparaître un sentiment positif. Les effets estimés ou ressentis des programmes sont plutôt jugés significatifs.

### LE RESENTI DES ÉLUS SUR L'ÉVOLUTION DE LEUR CENTRE-VILLE EST MEILLEUR POUR LES VILLES MEMBRES D'ACV OU PVD



Source : consultation Sénat

### PLUS-VALUE DU PROGRAMME DANS LA REVITALISATION SELON LES CHEFS DE PROJET



Source : consultation Sénat

(2) ... Encore peu étayé par des éléments objectifs

(a) L'effet sur des indicateurs cibles

À ce stade **peu d'éléments objectifs d'impact national** peuvent être avancés par l'ANCT et les effets sont loin d'être probants :

- Le taux de vacance commerciale est de 13% en 2020 dans les centres-villes des communes ACV. Il a augmenté de 1% par rapport à 2019.
- Le taux de vacance structurel des logements du parc privé est de 4,7 % en 2020 sur les communes ACV. Il est très proche du taux de 2019 (amélioration de 0,08 point).

**Il paraît donc difficile d'afficher quels effets produit le programme sur les villes ACV au plan national.**

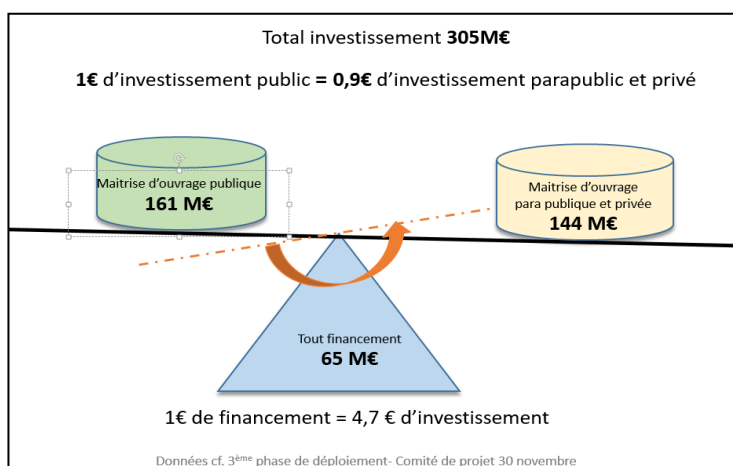
(b) L'effet levier

Au-delà des réalisations locales, parfois spectaculaires ou attendues de longue date, les questions évaluatives restent localement encore à explorer : effet levier ou effet d'aubaine, effet déclencheur ou accélérateur, amélioration ou simple label des projets, rapport entre les résultats obtenus et l'importance des moyens mobilisés...

**Quelques informations collectées par vos rapporteurs peuvent nourrir ces réflexions.**

**La ville de Niort a mené une analyse de l'effet levier du programme.** Elle estime que 48% des 305 millions d'euros d'investissements réalisés ou programmés sur la feuille de route Niort Durable 2030 correspondent à des investissements parapublics ou privés. « *Si les opérateurs faisaient défaut jusqu'à présent, on observe désormais une prise de relais de l'initiative publique par l'investissement direct de la sphère parapublique et privée, qui vient concrétiser l'effort partenarial de la phase d'initialisation et des premières phases de déploiement* ».

#### EFFET LEVIER DU PROGRAMME ACV (VILLE DE NIORT)



Source : Ville de Niort

Ce schéma illustre le double effet levier : la maîtrise d'ouvrage publique impulse ou génère certaines opérations reprises en maîtrise d'ouvrage opérationnelle par le secteur privé ou parapublic (rond vert 161 millions d'euros vis-à-vis du rond saumon 144 millions d'euros) ; les cofinancements obtenus permettent de décupler l'investissement total (triangle bleu : 65 millions d'euros vis-à-vis du total du programme soit 305 millions d'euros).

La **BdT de son côté**, estimait fin 2021, « *qu'il semble encore trop tôt pour affirmer fermement que l'action de la BdT a réussi à inverser la tendance et à attirer de nouveaux investisseurs privés sur ces territoires, jugés distendus et peu attractifs, malgré une dynamique engagée<sup>1</sup>* ». Elle estimait que les collectivités ne maîtrisent que peu les modalités de financement hybrides intégrant des partenaires privés. Elle relevait que les collectivités jugeaient complexes les conditions d'intervention.

**AL** dans son travail évaluatif évoque aussi des effets de levier et a tenté d'évaluer le retour social sur investissement<sup>2</sup> : 857 millions d'investissement ont été générés entre 2018 et 2020 par 335,8 millions de financements accordés dans le cadre d'ACV. Ces investissements auraient soutenu 10 100 emplois.

**Cependant**, ces travaux mériteraient d'être plus nombreux, d'explorer plus finement la réalité de ces effets levier (qui peuvent être directs, liés à l'amorçage d'opérations, ou indirects, liés à l'amélioration du cadre de vie), d'analyser la réalité du transfert de maîtrise d'ouvrage sur certaines opérations et d'en mesurer les effets d'entraînement.

*b) Une évaluation qui mériterait de reposer sur des objectifs plus précis*

(1) Des objectifs de politique publique insuffisamment travaillés en amont

(a) Des objectifs nationaux plutôt flous

La communication des objectifs de chacun des deux programmes (voir encadré annexe 8) ne peut qu'entraîner une forme de perplexité... et quelques remarques de vos rapporteurs ci-après.

Il s'agit **plus de formulations d'ambitions générales** (l'attractivité, la revitalisation, la qualité de vie...) **que d'objectifs concrets mesurables**. Certaines imprécisions semblent particulièrement troublantes comme pour PVD, où il est question de « *conditions de vie des habitants des petites communes*

---

<sup>1</sup> BDT. (2020, novembre). *Évaluation in itinere de l'action de la BdT dans le cadre du programme ACV, Document interne non public.*

<sup>2</sup> *Le retour social sur investissement est une série de principes méthodologiques consistant à quantifier l'effet déclencheur et l'utilité sociale d'une politique puis de traduire cette valeur en terme monétaires. Ces chiffres sont mesurés par AL « sur des critères prudents et palpables d'utilité sociale : économies de charges, rémunérations liées aux emplois créés, capital immobilier constitué. Ils n'incluent pas l'utilité sociale plus difficile à monétiser mais bien réelle ».*

et des territoires alentours » laissant une sorte d'incertitude même sur le zonage.

Il faut regretter **l'absence totale d'objectifs chiffrés** qui ne facilite pas la tâche d'évaluation. À titre d'exemple, un bilan intermédiaire réalisé par l'ANCT en février 2022 fait mention de plus de 67 000 unités dont la rénovation, la réhabilitation ou la construction est actée sur un objectif initial de 60 000 logements. Or cet objectif initial ne figure dans aucun document public. Interrogée sur ce point, l'ANCT estime « *qu'aucun objectif global ne pouvait être fixé en raison de la très grande diversité des situations locales* ». De par son caractère décentralisé, « *il n'était donc pas pertinent de fixer des objectifs nationaux qui ne correspondraient pas à la réalité locale (...) Des objectifs quantitatifs auraient été en l'espèce artificiels et technocratiques* ».

En les analysant plus précisément, ces formulations semblent **mélanger des objectifs généraux, des objectifs de moyens et de résultats avec des dispositions qui semblent davantage relever de la méthodologie** (partir des besoins locaux, se donner du temps, ...). De même, ces objectifs ne sont pas limités dans le temps, même si *de facto*, les bornes temporelles du programme viennent les encadrer.

Par ailleurs, **la formulation des objectifs d'un document à l'autre varie comme s'il existait une géométrie variable** : ainsi par exemple selon le document, les ambitions pour le programme ACV passent de deux à trois. La formulation des objectifs semble évoluer dans le temps.

**Ce flou présente un avantage certain : il est générateur d'une forme de consensus** sur des grandes ambitions ou notions générales que « *chaque acteur est susceptible de retraduire suivant ses enjeux et intérêts propres* »<sup>1</sup>. Ce consensus se mesure au niveau national ou local, ou s'il existe des critiques, elles ne remettent presque jamais en cause la politique publique.

(b) Des objectifs politiques nationaux (à peine) cachés ?

À défaut d'une démarche rigoureuse de définition d'objectifs précis pour ces programmes, il apparaît surtout manifeste à vos rapporteurs que **des objectifs politiques ont présidé au lancement de ces programmes** : volonté de l'exécutif de renouer avec la France périphérique, de retisser des liens avec les élus locaux, d'apporter une attention aux villes moyennes face à une préférence, réelle ou supposée, pour les métropoles, puis mettre en place un dispositif complémentaire pour les petites villes, voire de s'attirer les bonnes grâces de certains élus... Intervenir sur un large panel de villes moyennes, soutenir les maires des villes centres, qui sont souvent présidents de l'intercommunalité, pour qu'ils puissent agir sur l'espace le plus visible de leurs villes, le centre-ville, est un puissant moyen de tisser un dialogue apaisé avec une partie des collectivités. Le rôle des préfets dans les

---

<sup>1</sup> Dupuy Le Bourdellès, M., *Op. cit.*



programmes est un des gages de l'investissement de l'État. PVD prolonge la même logique à l'échelle inférieure.

**C'est peut-être dans cette direction qu'il faut rechercher les véritables objectifs des programmes** plutôt que dans les guides de l'ANCT. Présentes au départ, ces intentions n'ont pas été oubliées par la suite. À titre d'exemple, la première phrase du bilan à mi-parcours d'ACV<sup>1</sup>, à savoir un édito de Mme Jacqueline Gourault, Ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, commençait ainsi « *Nos villes moyennes sont de nouveau à l'honneur !* ».

En conclusion de ce point, il aurait été possible de mieux sérier les objectifs au niveau national. Cependant, il faut reconnaître que les objectifs nationaux ne sont qu'un cadre général, et qu'il appartient aux acteurs locaux, et en premier lieu aux élus, de déterminer leurs propres objectifs.

(c) Des objectifs locaux rarement explicités

« *La réussite de cette politique publique s'appréciera au niveau local* » selon la formule de la directrice de programme PVD entendue lors de son audition. Pour permettre cette évaluation, il faut évidemment que les collectivités commencent par se fixer des objectifs, afin de pouvoir les évaluer. Or au niveau local, **la fixation d'objectifs est souvent une question peu investie** :

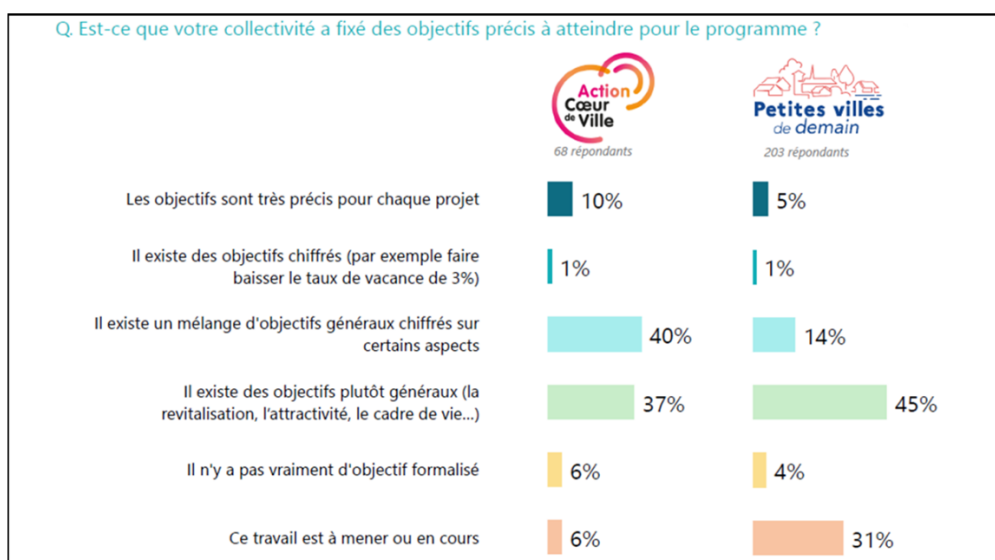
- « *Les objectifs fixés à l'échelle nationale sont souvent repris tels quels.* », souligne l'Agence Phare, qui, sur son panel, constate « **une reformulation limitée des objectifs à l'échelle locale** ». Que voulons-nous réellement faire localement ? Pourquoi ? Qu'est-ce que cette politique doit apporter ? sont des questions peu posées.
- Les objectifs locaux ont souvent **peu d'envergure stratégique** et sont plutôt la résultante d'une synthèse d'études techniques préalablement menées. Les axes du programme, comme le commerce, ne comportent pas non plus d'objectifs stratégiques.
- Les objectifs sont plutôt fixés par action. Ils sont parfois **tautologiques** : la mesure du succès d'une action est sa réalisation. Ils peuvent être aussi des objectifs de résultat « micro » comme le nombre de logements à réhabiliter, de commerces vacants à rouvrir mais sans que les raisons de ces chiffres soient posées.
- Les rares collectivités ayant réfléchi à des enjeux plus stratégiques, ont aggloméré des éléments très disparates, dans un consensus englobant. Rassembler tout ce qui est souhaité par les uns et les autres fait-il pour autant stratégie ?

---

<sup>1</sup> ANCT. (2021, aout), *Op. cit.*

La consultation du Sénat, adressée aux élus locaux, confirme ces éléments : l'essentiel des objectifs sont d'ordre général et très peu d'objectifs chiffrés sont fixés.

### RÉPONSE DES ÉLUS À LA QUESTION « EST-CE QUE VOTRE COLLECTIVITÉ A FIXÉ DES OBJECTIFS PRÉCIS À ATTEINDRE POUR LE PROGRAMME ? »



Source : consultation Sénat

(2) Des programmes qui s'adressent à des groupes de villes différents

La **pertinence de l'existence, ou non, de la catégorie des villes « moyennes » fait débat** pour les géographes, comme celles, dans une moindre mesure, des petites villes. Il en est de même pour la mesure de la notion de centralité. À défaut d'entrer dans ces débats, il a semblé utile à vos rapporteurs de souligner que **derrière ces catégories, le panel de ces villes est loin d'être homogène.**

(a) Pour ACV : un ciblage de la catégorie incertaine de villes « moyennes »

**C'est flagrant en matière de démographie avec un panel ACV qui passe de Limoges (132 660 hab.) ou Perpignan (121 875 hab.) à Chinon (8 214 hab.) ou Basse-Terre (10 226 hab.).** C'est aussi vrai « *en termes de dynamiques socio-économiques, de marchés immobiliers et d'enjeux d'interventions sur le parc privé* » comme l'écrit l'ANAH. Cette diversité touche aussi la dynamique du marché de l'emploi, du marché immobilier, de l'attractivité touristique, etc.

Des études récentes illustrent cette diversité derrière ces catégories supposées cohérentes de villes « moyennes ».

**France Stratégie<sup>1</sup> en analysant un panel de 202 villes moyennes (ACV ou non) met en évidence 4 sous-groupes.** Projetée sur uniquement les 202 villes ACV du panel, cela donne cette répartition : les villes à trajectoire dynamique (85 villes) ; les villes avec une trajectoire similaire aux tendances nationales (55 villes) ; les villes avec une trajectoire en retrait ayant une trajectoire en deçà des évolutions nationales (33 villes) ; les villes aux trajectoires atypiques, c'est-à-dire avec des variations contrastées (29 villes).

**Julie Chouraqui, doctorante en urbanisme, met en évidence une autre typologie<sup>2</sup> en retenant 3 critères clés<sup>3</sup> qui permet de répartir les villes en 5 sous-groupes.** Projetée sur uniquement les 153 villes ACV du panel de sa thèse, cela donne cette répartition : 19 font partie des villes les plus favorisées, 30 sont classées en dévitalisation légère du centre-ville, 49 en dévitalisation prononcée de leur centre-ville, 33 sont les villes les plus fragiles / en décroissance et 22 sont des villes aux profils atypiques.

**Ce que nous apprennent ces travaux est double : derrière une même appellation, les situations de ces villes n'ont parfois rien de commun ; elles doivent bien plus à la dynamique sous-régionale à laquelle elles appartiennent, qu'à leur appartenance à une catégorie de taille<sup>4</sup>.**

(b) Pour PVD : l'invention de la catégorie « petite ville avec centralité »

Pour PVD, avec 1635 villes, la diversité est aussi au rendez-vous avec des « petites villes » qui vont de 217 habitants (Illoud en Haute-Marne) à plus de 20 000 habitants comme Challans (Vendée) ou Saint-Anne (Guadeloupe). Là encore, l'ANAH note que « *le panel démontre la diversité des petites villes à l'échelle du territoire et révèle des communes ayant des situations et des fonctions variées* ».

La question de la centralité est aussi plurielle. L'étude « les fonctions de centralité d'équipements et de services dans les dynamiques territoriales » qui a servi d'outil d'aide à la décision pour PVD, identifie 4 grands types de centralité (majeurs, structurants, intermédiaires, locaux). Cette carte donne un exemple de la diversité des dynamiques pouvant exister.

---

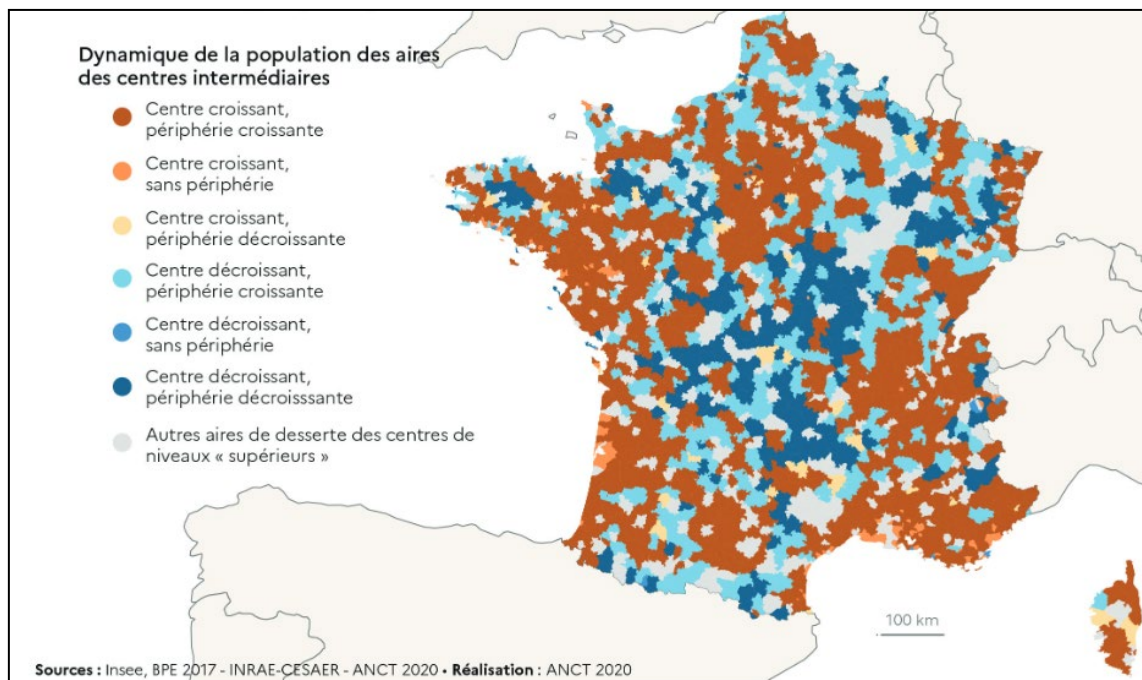
<sup>1</sup> France Stratégie. (2022). « *La revanche des villes moyennes, vraiment?* », Note d'analyse n° 106, [https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2022-na106-villes-moyennes-janvier\\_0.pdf](https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2022-na106-villes-moyennes-janvier_0.pdf)

<sup>2</sup> Chouraqui, J. (2021, 21 février). *Dynamique de déprise des villes moyennes françaises*. [https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2022-na106-villes-moyennes-janvier\\_0.pdf](https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2022-na106-villes-moyennes-janvier_0.pdf)

<sup>3</sup> Les 3 critères sont une combinaison d'indicateurs liés à des problématiques de seuils démographiques, de seuils fonctionnels de type niveau d'équipements, et de seuils de politiques publiques les reconnaissant comme villes moyennes

<sup>4</sup> Lire notamment Delpiroux, A. (2019, 28 octobre). *Action cœur de ville : une réponse en trompe-l'œil à la crise des villes moyennes ?* <https://metropolitiques.eu/Action-coeur-de-ville-une-reponse-en-trompe-l-oeil-a-la-crise-des-villes.html>

## CARTE DES CENTRES INTERMÉDIAIRES D'ÉQUIPEMENT ET DE SERVICES EN DÉCLIN DÉMOGRAPHIQUE DANS LE CENTRE DE LA FRANCE



Source : ANCT

(c) Quelle prise en compte de cette hétérogénéité dans le choix des villes retenues par les programmes ?

Pour ACV, la commande gouvernementale était celle d'un programme de soutien au **développement des villes « moyennes »**, qui exercent une **fonction irremplaçable de centralité** pour tout leur territoire, en investissant prioritairement dans la revitalisation de leur centre-ville. L'ANCT rappelle que : « *L'objectif est celui d'un programme 'universel' qui touche toute la trame urbaine des villes moyennes françaises dans leur diversité, pas uniquement celles en difficulté.* » ACV regroupe donc, plus ou moins, les **villes préfectorales ou sous-préfectorales** qui ne sont pas dans la dépendance d'un grand centre métropolitain ou urbain<sup>1</sup>.

Pour PVD, les critères d'éligibilité, fixés par une instruction du 16 octobre 2019, étaient les suivants : communes de moins de 20 000 habitants, exerçant des fonctions de centralité et enregistrant des signes de fragilité tant démographique qu'économique et sociale. Cette instruction organisait aussi l'identification des collectivités-cibles par les préfets de département.

Le choix des villes a été, pour chaque programme, un enjeu de dialogue local et national. Bien que des éléments factuels, basés sur des études et notamment la notion de centralité, aient éclairé ces choix, ce fut

<sup>1</sup> « Un critère d'exclusion a été défini : celui d'appartenir à un EPCI métropole. Il a été considéré que la revitalisation des centres-bourgs de la métropole relevait de la responsabilité et de la solidarité interne de la métropole. » (ANCT)

donc un choix politique, destiné à « embarquer » un maximum de villes couvrant un maillage complet du territoire.

### Comment les villes ACV et PVD ont-elles été retenues ?

Pour ACV, il a été demandé aux préfets et aux partenaires (BdT, AL, ANAH, VdF, Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme) de faire remonter des propositions argumentées de villes répondant aux critères dans chacune des régions de métropole et d'outre-mer. Ils pouvaient s'appuyer sur plusieurs études<sup>1</sup>. Au printemps 2018, un comité technique national a rassemblé et arbitré la liste des villes bénéficiaires. ACV2 prévoit quelques ajustements marginaux : faire sortir des villes insuffisamment impliquées ou au contraire inclure des villes qui mériteraient d'être rajoutées.

Pour PVD, les préfets de département étaient invités à identifier les villes répondant aux critères, en s'appuyant sur les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public, sur des études<sup>2</sup> et sur l'expérimentation centre-bourgs<sup>3</sup>. Cette identification a été concertée avec les conseils régionaux et les conseils départementaux, les associations d'élus (AMF, ADCF et AMRF) et les partenaires du programme. Dans une instruction du 30 juillet 2020, les préfets de région ont été invités à préciser les modalités de désignation des collectivités bénéficiaires du programme, en lien avec les préfets de département, les collectivités partenaires et dans le respect d'un nombre cible de villes à retenir par région<sup>4</sup>. Au final, 1 645 communes ont été retenues, avec une majorité de conventions qui rassemblent plusieurs communes, le plus souvent au sein d'une même intercommunalité. La méthode de sélection de gré à gré a été largement utilisée, sauf en Normandie où un AMI a été organisé.

En réalité, certaines villes affectées d'un avis négatif des services de l'État (préfecture de Département et de Région) pour ACV ont finalement été retenues. Des villes qui n'avaient rien demandé de particulier ont été retenues dans ACV. Certaines villes ne correspondaient pas à la « *nomenclatura de PVD* » selon les termes d'un maire auditionné, mais « *avec un coup de fil au préfet, cela s'est réglé* ». À l'inverse, des villes qui refusaient d'être concernées se sont retrouvées retenue, *de facto*, par le préfet.

L'AMF exprime un sentiment répandu devant cette sélection : « *La méthodologie du choix des communes sélectionnées semble peu transparente. Des communes ayant postulé à PVD n'ont pas été retenues alors qu'à condition*

<sup>1</sup> Voir par exemple : CGEDD et IGF. (2016). *La revitalisation commerciale des centres-villes*, [https://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/Rapport\\_RevitalisationcentresvillesVdef\\_octobre2016.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/Rapport_RevitalisationcentresvillesVdef_octobre2016.pdf) ; CGET. (2018), *Regards croisés sur les villes moyennes*, [https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-09/en-detail\\_villes-moyennes.pdf](https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-09/en-detail_villes-moyennes.pdf) ; *Données statistiques de l'Observatoire des territoires*, <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/>.

<sup>2</sup> Notamment les travaux précédemment cités sur ACV, ainsi que les données et cartographies fournies par le CGET, l'INSEE ou encore ANCT, INRAE – CESAER. (2020, novembre). *Les fonctions de centralité d'équipements et de services dans les dynamiques territoriales*, [https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-11/0233\\_ANCT-etude\\_petite%20centralit%C3%A9\\_HD\\_sans\\_trait\\_coupe.pdf](https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-11/0233_ANCT-etude_petite%20centralit%C3%A9_HD_sans_trait_coupe.pdf).

<sup>3</sup> Voir page 53 (note de bas de page 2)

<sup>4</sup> Les cibles régionales ont été définies au regard de la répartition proportionnelle des centralités de niveau 2 et 3, respectivement appelées « centres d'équipements et de services intermédiaires et structurants, identifiés dans l'étude « Centralités ».

équivalente, d'autres communes qui n'avaient pas constitué de dossier ont pu intégrer le programme, ce qui crée un **sentiment d'iniquité sur les territoires**. »

Outre ce sentiment légitime d'iniquité, ces programmes et notamment ACV ont peu tenu compte de l'hétérogénéité des villes moyennes mises en avant par les typologies citées. Vos rapporteurs partagent les réflexions suivantes de France Stratégie<sup>1</sup> qui recommande une différenciation de l'accompagnement des villes moyennes plus forte : « Il conviendrait dès lors que les stratégies d'accompagnement décidées par les pouvoirs publics prennent en compte (ces enjeux différenciés). Pour cela nous recommandons de favoriser des approches thématiques dans l'accompagnement des territoires, en modulant les dispositifs publics existants selon la variété d'enjeux rencontrés dans les territoires ; ciblant en particulier les territoires concentrant des vulnérabilités multiples ou ceux aux moyens limités face aux enjeux, et en privilégiant les actions conçues localement (...) ».

c) Une évaluation qui doit fixer un cadre collectif partagé

Ces développements ne concernent que le **programme ACV**. En effet, PVD en est au stade de la constitution de son référentiel évaluatif, qui devrait être finalisé pour fin 2022, période correspondant à l'opérationnalisation des projets de territoire formalisés par les conventions-cadres PVD. Cependant, certaines des remarques de vos rapporteurs pourraient aussi inspirer la mise en œuvre de ce programme.

(1) Une ambition évaluative affichée

(a) Au niveau national

Plusieurs **éléments positifs** sont à souligner de la part de l'ANCT :

- Une **préoccupation évaluative** qui transparait dès le lancement de ces programmes et qui cherche à s'intégrer avec **constance** dans leur déploiement. Un des agents de l'agence est par exemple spécifiquement dédié à cette préoccupation ;
- Un effort important pour construire un **système de recueil et de suivi de données territoriales nouvelles et fiables** sur ces villes <sup>2</sup> ;

---

<sup>1</sup> France Stratégie. (2022, janvier). « Les villes moyennes, un pilier durable de l'aménagement du territoire ? », Note d'analyse n°107, <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2022-na107-villes-moyennes-janvier.pdf>.

<sup>2</sup> Certaines données, comme le nombre et le taux de commerces vacants dans les villes ACV n'existaient pas au sein de l'État. Le programme s'appuie aussi sur d'autres missions ministérielles pour récupérer le taux de la vacance de logement (mission « Lutte contre la vacance de logements » portée par la DHUP). Un partenariat avec le Conseil supérieur du notariat a permis la réalisation, avec la direction du programme, d'un baromètre annuel de l'immobilier dans les villes moyennes françaises. Le programme achète aussi à une start-up des données de fréquentation des piétons du centre-ville (MyTraffic).

- Une tentative de bâtir **un cadre méthodologique et un référentiel partagé** facilitant la prise en main par l'évaluation locale.

**L'ANCT assure le suivi et l'évaluation nationale du programme, les autres partenaires ont leurs logiques évaluatives propres**

L'ANCT assure un **suivi de la mise en œuvre du programme ACV**. Il s'agit de s'assurer du bon déroulement du programme dans sa mécanique : nombre de conventions d'adhésion ou ORT signées, thème et montant de chaque avenant à la convention, montants engagés par les partenaires.... Une restitution importante est aussi demandée aux services de l'État, notamment concernant le suivi financier et le suivi des avenants.

L'ANCT est aussi garante d'une **évaluation nationale**<sup>1</sup>. Elle est accompagnée dans ce travail par les partenaires du programme (notamment dans un Comité National d'Évaluation qui a conçu et validé les orientations de la démarche d'évaluation ainsi que ses outils). En matière évaluative, le document le plus abouti est un **Atlas** qui présente régulièrement « *des indicateurs reflétant le déploiement du programme, ses résultats et ses premiers impacts* ». Il met en valeur, souvent sous forme de cartographies, diverses données regroupées en 3 catégories : indicateurs de suivi, de résultat et d'impact pour les 234 villes. En outre, cette évaluation repose sur des **enquêtes** auprès des élus et chefs de projet. Deux **baromètres** de type sondage<sup>2</sup> auprès des populations viennent compléter ces éléments en soulignant l'évolution des tendances dans le temps. PVD publie régulièrement un suivi national et des points d'avancement du programme.

Les autres partenaires ont aussi leur logique **évaluative**. La **BdT** a produit une évaluation *in itinere*<sup>3</sup> et une évaluation d'étape<sup>4</sup> sur ACV plusieurs fois citées dans ce rapport. **AL** nous a transmis des éléments évaluatifs précis issus d'une étude interne. Ses bilans annuels présentent les choses de façon plus descriptive. Les éléments fournis par **l'ANAH** consistant en des éléments financiers.

Cependant, **cette logique évaluative est en tension avec :**

- Une **logique de suivi et de mise en œuvre des programmes** qui occupent une bonne partie de la restitution et de la communication de l'ANCT ;
- Une **logique de promotion du programme**. L'Atlas constitue un document de communication et de promotion du programme, plutôt qu'un élément de réelle évaluation ;
- Une **impossibilité de comparer**. Plusieurs données mesurant l'impact du programme sont intéressantes, telles que les données

<sup>1</sup> Le programme PVD est trop récent pour bénéficier d'une telle ingénierie. Mais le guide du programme reprend dans une forme très simplifiée les « questionnements pouvant servir de base à une évaluation ». Il revient de façon pédagogique sur la différence entre suivi et évaluation et ne rentre pas dans le détail de la gouvernance.

<sup>2</sup> Le baromètre du Centre-Ville et des Commerces, baromètre CSA et centres-villes en mouvement, et le baromètre des territoires sur l'attractivité des villes moyennes avec IFOP et Villes de France.

<sup>3</sup> BDT. (2020, novembre). Évaluation *in itinere* de l'action de la BdT dans le cadre du programme ACV, Document interne non public.

<sup>4</sup> Banque des territoires. (2021, décembre). Bilan et analyse d'impacts de l'intervention de la Banque des territoires dans le programme Action Cœur de Ville, décembre 2021, Document interne non public.

liées au trafic piéton dans les centres villes, mais il s'agit de **photographies instantanées livrées brutes sans commentaire particulier**. La plupart des indicateurs présentés dans l'Atlas sont délivrés sans point de comparaison possible avec l'avant programme ou avec un panel de villes non ACV comparables faute de données dans les deux cas ;

- Pour les partenaires, s'ajoute **le questionnement des impacts de leur intervention sur les projets**. Cet élément les intéresse pour ajuster leur action, mais n'est pas d'utilité pour mesurer l'impact final de l'action ;
- Un **empilement des démarches évaluatives** de chaque partenaire, qui regarde ses dispositifs et ses interventions, alors qu'une démarche globale ferait plus sens. La BdT a par exemple réfléchi à une grille d'indicateurs précis, rapportés à chaque thématique d'intervention, en se basant sur son plan stratégique 2020 - 2024 qui détaille les impacts qu'elle ambitionne de produire par champ d'intervention.

(b) Au niveau local

De même que chaque ville définit ses **propres objectifs d'évaluation** suivant les projets mis en place sur son territoire, c'est à cette dernière de réaliser l'évaluation de ses actions. C'est un moyen de **responsabiliser** les collectivités et de les faire monter en compétence sur ce sujet. C'est aussi une question de bon sens pour l'ANCT compte tenu du nombre d'actions qu'il serait impossible de suivre en central.

### L'ANCT vient en appui de l'évaluation locale

**Au niveau local**, l'ANCT fournit un kit d'évaluation pour les villes ACV avec des « documents ressources », des conseils méthodologiques, et une liste de 83 indicateurs structurés par thématiques qui embrassent quatre problématiques évaluatives<sup>1</sup>. L'ANCT suggère de mettre en place une gouvernance de l'évaluation avec un comité d'évaluation (élus, opérateurs, partenaires) et propose son périmètre (le processus et le pilotage de projet d'une part et les résultats d'autre part). L'Agence a aussi missionné des cabinets pour accompagner les collectivités sur des démarches évaluatives. Les rapporteurs veulent souligner l'approche volontaire et multi canal de l'ANCT qui invite les collectivités à se saisir de la question et à devenir autonomes sur le sujet.

<sup>1</sup> Les 4 problématiques évaluatives :

- Le programme Action cœur de ville a-t-il permis de revitaliser le centre-ville des 222 territoires bénéficiaires ?
- Le programme a-t-il répondu aux besoins exprimés par les villes moyennes ?
- Dans quelle mesure le partenariat a joué un rôle dans le déploiement du programme ?
- Les ressources financières, humaines et techniques affectées au programme ont-elles été investies sur cinq ans de manière optimale ?



Malgré ces outils, l'ANCT note qu'en 2021 90%<sup>1</sup> des communes n'avaient réalisé aucune étape d'évaluation. La BdT constate que « *les villes se sont peu saisies des indicateurs d'impact du référentiel établi par l'État* ». L'Agence Phare conclut : « *les collectivités sont globalement peu avancées en matière d'évaluation.* »

Plusieurs points peuvent être relevés :

- La faiblesse des obligations évaluatives contractuelles : « *Les conventions ACV sont standardisées et ne contiennent qu'une place marginale dédiée à l'évaluation* » déclare l'Agence.
- Le kit d'évaluation de l'ANCT est **jugé trop complexe** par les chefs de projet et **peu approprié**. L'outillage local est souvent faible, comme le soulignent les agences O+ Urbanistes et Aid. Il y a rarement un outil permettant de suivre les trajectoires et des effets des projets qui permettrait pourtant de corriger, d'affirmer, d'accélérer, d'évaluer et de communiquer.
- Les collectivités pensant se livrer à de l'évaluation sont en réalité en train de réaliser un **simple suivi des actions**, ou un **contrôle des engagements financiers**.
- Une **relative difficulté** à mesurer les bénéfices des dispositifs sur l'amélioration du cadre de vie et le sentiment de déclassement. Les agences O+ Urbanistes et Aid estiment que « *le programme reste peu lisible et vit avec son tropisme financier* ».
- L'interrogation des « **bénéficiaires ultimes** » des programmes est pratiquement toujours absente de ces démarches.
- Une **appétence relative des élus locaux** pour l'évaluation, par crainte que les résultats soient utilisés dans le cadre d'enjeux politiques.

(2) Les pistes de réflexion pour améliorer l'évaluation

Il semble à vos rapporteurs que les acteurs, dont l'ANCT, doivent renoncer à une « **évaluation idéale** » pour **placer des briques d'évaluation plus pragmatiques, croisant plusieurs méthodes quantitatives et qualitatives et plusieurs focus**.

Dans son rapport intitulé « *L'évaluation des politiques partagées entre l'État et les collectivités territoriales* », l'Inspection Générale de l'Administration (IGA) formulait, à titre de première préconisation, de « **bâtir le cadre méthodologique permettant la mise en œuvre d'évaluations** »

---

<sup>1</sup> Données ANCT.

**partagées de politiques publiques** »<sup>1</sup>. Ce cadre sera forcément national et local.

(a) Au niveau national

À défaut de fournir la matière exclusive de l'évaluation, il n'est pas anormal qu'une politique publique nationale puisse disposer d'une brique d'évaluation nationale, aussi partielle soit elle.

Objectiver la « revitalisation » sur les villes ACV, pourrait reposer en partie sur le suivi d'un **nombre très réduit d'indicateurs d'impact à déterminer** (peut-être 5 ou 6 au maximum parmi les plus significatifs comme le taux de vacance commerciale<sup>2</sup>, le taux de vacance de logements, les évolutions démographiques, le taux de chômage et la mesure des déplacements...). Ces indicateurs seraient à **suivre dans le temps et le plus possible en comparaison avec des villes moyennes non ACV**.

Plutôt que s'intéresser à tel ou tel dispositif ou programme, c'est bien **l'effet global des politiques de revitalisation qui devrait être l'objet d'une évaluation** et, de manière accessoire, la contribution de chaque dispositif à cet enjeu.

L'essentiel des efforts évaluatifs devraient être mis à promouvoir une **démarche collective** entre les partenaires, plutôt que de multiplier les logiques évaluatives en silo de chaque institution. Les partenaires du premier cercle **disposent d'éléments évaluatifs de qualité**, qu'ils ne partagent pas assez entre eux. L'ANAH dispose par exemple d'une liste de 179 villes témoins, de même strate démographique que les villes ACV pour mener des comparaisons. La BdT a réalisé des études qui pourraient, au minimum, par leur méthodologie inspirer les démarches évaluatives des partenaires. Chacun des 4 partenaires est engagé dans des actions de bilan d'ACV1 avant ACV2 qui pourraient être plus partagées. Concentrer des moyens sur des méthodologies communes et des questionnements partagés permettrait sans doute de progresser sur ce point.

Évaluer la politique d'un point de vue global n'empêche pas d'inclure les préoccupations propres à chaque partenaire et de poser la question de leur contribution respective, car il serait biaisé d'attribuer les changements produits au seul mérite d'un acteur. La méthode d'évaluation pourrait reprendre la méthodologie de la BdT, inspirée des travaux de John Mayne<sup>3</sup> qui visent à mesurer les contributions de chaque acteur par une

---

<sup>1</sup> IGA. (2020, juin). *L'évaluation des politiques partagées entre l'État et les collectivités territoriales*, <https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-recents/Evaluation-des-politiques-partagees-entre-l-Etat-et-les-collectivites-territoriales>.

<sup>2</sup> En choisissant un référentiel commun, car cet indicateur peut être calculé de plusieurs façons très différentes.

<sup>3</sup> Mayne, J. (2008). *Contribution analysis: an approach to exploring cause and effect*, ILAC, Brief 16.

analyse causale simplifiée aboutissant à un classement en trois niveaux d'attribution : effet décisif, effet contributif, effet facilitateur.

**Recommandation n° 14 : Améliorer l'évaluation des programmes :**

- (a) Évaluer l'impact de la politique publique de revitalisation de façon globale en intégrant les préoccupations de chaque partenaire.**
- (b) Retenir, pour ACV, un nombre réduit d'indicateurs d'impact nationaux à suivre dans le temps et à comparer avec des villes moyennes non ACV. Partager plus largement les données et éléments évaluatifs entre partenaires.**
- (c) Valoriser et diffuser les bonnes pratiques locales de revitalisation.**

(b) Au niveau local

Les contributions écrites et discussions, tant avec les agences ayant réalisé un travail d'évaluation du programme comme l'Agence O+ Urbanistes, l'Agence Aid, l'Agence Phare, et différents consultants, qu'avec M. Bruno ACAR, Inspecteur général de l'Administration coauteur avec Xavier GIGUET du rapport IGA, ont permis à vos rapporteur de dégager quelques **pistes** :

- simplifier les indicateurs d'observation qualitatifs et quantitatifs du kit pour retrouver le sens du dispositif ACV ;
- construire un outil commun de restitution facilement appropriable par les chefs de projet pour simplifier le suivi administratif et financier des projets trop chronophages à ce stade, pour dissocier clairement le suivi de l'évaluation et faciliter la démarche d'évaluation à moyen terme ;
- en lien avec ce dernier point, impliquer les collectivités les plus volontaires dans la définition d'un cadre méthodologique local d'évaluation simplifié et adaptable. Comme le suggère la BdT : « *les impacts territoriaux mesurés devront intégrer des critères extra-financiers et environnementaux* » ;
- positionner les chefs de projet comme **pilotes d'une démarche d'évaluation** (intégrer cette dimension à leur fiche de poste, les formes sur le pilotage d'une telle démarche...) en proposant des ressources externes en matière d'ingénierie peu onéreuses pour les collectivités ;
- impliquer fortement les élus locaux en précisant leur rôle et en facilitant leur intervention.

De façon plus générale, l'intervention de la puissance publique doit être accompagnée (conditionnée ?) par des engagements d'évaluation et de

mesure d'impact par leurs bénéficiaires. « *L'approche incitative promue dans le programme actuel montre ses limites* » comme l'écrit la BdT. La logique de l'ANCT d'inciter et d'encourager l'évaluation locale est respectable, mais elle semble insuffisante pour permettre aux collectivités de franchir un cap.

**Les attentes en la matière et l'accompagnement pourraient être renforcés.** L'ANCT et ses partenaires pourraient préciser nationalement les attendus vis-à-vis des évaluations locales (Que doivent faire les communes ? À quelles échéances ?) et renforcer la logique évaluative en contractualisant avec les collectivités dans le cadre de la prolongation d'ACV sur un pourcentage du plan de financement dédié à une évaluation d'impact. **Il apparaît clair à vos rapporteurs, que sans moyens dédiés et sans incitation forte à s'intéresser à cette question, le risque est d'en rester à ces constats.**

**Cette évaluation locale concerne aussi les services déconcentrés de l'État.** Les préfetures suivent un certain nombre d'éléments. L'État manque d'outils spécifiques pour évaluer localement l'impact de cette politique et dépasser une simple vision de sa mise en œuvre. Un sous-préfet nous a confié que l'évaluation de l'État était trop centrée sur le logement (montants engagés par l'ANAH et AL, nombre de logements financés) et pas assez fournie sur les autres thématiques. À titre d'exemple, les acteurs locaux étaient tous demandeurs de connaître l'ampleur et l'impact local du dispositif Denormandie.

**Recommandation n° 14 (d) : Renforcer le soutien à l'évaluation locale d'ACV en prescrivant par avenant, le fléchage d'un certain pourcentage du plan de financement à cet enjeu pour une évaluation indépendante. Construire avec un panel de villes volontaires et sur la base de leur expérience, un référentiel partagé permettant une restitution simple et facilitant l'évaluation des impacts. Suivre la même logique sur PVD de façon optionnelle. Intégrer cette mesure dans les programmes à l'avenir en cas de reconduction.**

*d) Les difficultés objectives de l'exercice*

Élus, administratifs, acteurs ou partenaires du dispositif, observateurs et analystes ont souvent souligné une évidence : **il est relativement prématuré de faire un bilan ou une évaluation de ces programmes, particulièrement de PVD.** Vos rapporteurs le reconnaissent, leur évaluation est objectivement un exercice **difficile** pour plusieurs raisons.

D'abord, il peut sembler prématuré d'évaluer une politique publique dont les processus (réhabilitation, opérations d'urbanisme, rénovation de logements, attractivité et changement d'image...) **sont particulièrement**

**longs à produire leurs effets.** « *Dire que cela à un effet, c'est prématuré* » nous confiait Alain CHRETIEN, Maire de Vesoul. Laurence PORTE, Maire de Montbard, Membre du Bureau de l'APVF précisait lors de son audition : « *une politique de revitalisation doit s'inscrire dans la durée et peut prendre dix voire vingt ans* ». Dès lors, comment évaluer les effets de programmes qui viennent seulement de démarrer ?

Dans l'immédiat, **il est même possible de se demander ce qui est réellement évalué.** Avec le lancement de ces programmes, les premiers projets labellisés étaient souvent des projets déjà dans les cartons qui bénéficient de ce coup d'accélérateur. **Au moins au début, évaluer le programme, c'est surtout évaluer des engagements antérieurs qui se retrouvent ainsi labellisés** de façon un peu opportune. Les projets véritablement forgés pendant les programmes commencent seulement à passer à la phase opérationnelle.

**La multiplicité des acteurs, des interventions, des thématiques, des actions, des enjeux dans les villes petites et moyennes constitue un système complexe** parmi lequel les programmes ne sont qu'une des dimensions des politiques publiques. Comment, dans ce système si imbriqué et interdépendant, pouvoir à coup sûr **isoler** ce qui est dû aux programmes, aux ORT, à telle ou telle disposition juridique ?

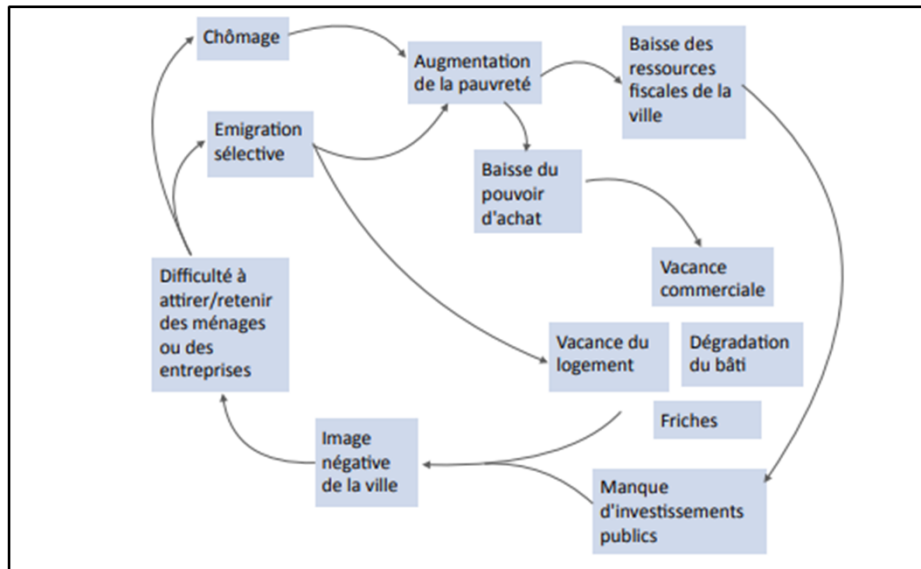
De même, **le croisement des échelles nationale et locale** pose la question de l'évaluabilité de ces programmes.

Par ailleurs, l'évaluation des programmes porte sur de **nombreuses dimensions, souvent imbriquées dans la pratique** : évaluer leur mise en œuvre (les programmes sont-ils appliqués ?), évaluer leur efficacité (produisent-ils des effets positifs ?), évaluer leur efficience (compte tenu des moyens, les résultats sont-ils à la hauteur ?) et évaluer leur pertinence (les programmes étaient-ils la bonne réponse au(x) problème(s) ?).

**Réussir à évaluer ces programmes reposera sur une articulation des méthodes et des focus** : une évaluation nationale resserrée sur un petit nombre d'indicateurs quantitatifs pour constater les effets en global, une évaluation locale renforcée et des évaluations qualitatives en complément pour comprendre précisément les dynamiques à l'œuvre.

Enfin, s'il est difficile d'évaluer l'efficacité d'une politique de revitalisation, c'est parce que le succès de cette politique est tributaire de **données largement exogènes.** En effet, la revitalisation est cœur d'un **processus multi-factoriel et auto-entretenu par des effets en chaîne.**

### Un processus multi-factoriel et auto-entretenu



Source : Fol, S. (2012). *Urban Shrinkage and Socio-Spatial Disparities: Are the Remedies Worse than the Disease, Built Environment*, Vol 38 N° 2, pp. 259-275.

En outre, si l'évaluation des politiques de revitalisation est complexe, c'est parce que leur réussite dépend grandement de **trois mutations majeures**, qu'il est difficile de maîtriser.

#### La première est la mutation des villes.

Plusieurs facteurs exogènes aux politiques de revitalisation ont un fort impact sur elles :

- la **lutte contre l'étalement urbain** et la « périurbanisation », notamment dans le cadre de la politique « zéro artificialisation nette » ;
- la **hausse tendancielle des coûts de transport**, qui affecte les mobilités résidentielles ;
- le **redéploiement des services publics** dans les territoires dans un contexte de dématérialisation numérique de l'Etat et de **diminution des dépenses en faveur de la politique d'aménagement du territoire** ;
- la **crise sanitaire**, dont les effets sur les villes moyennes<sup>1</sup> sont encore incertains et devront s'analyser dans le temps. Allons-nous assister à un rebond des villes moyennes avec de réels déplacements de population ? Ou bien la crise n'aura-t-elle été qu'une pause dans un mouvement plus structurel ?

<sup>1</sup> Caisse des dépôts. (2022). *Crise covid : une analyse des premiers impacts économiques dans les territoires comparée à la crise de 2008*, [https://www.caissedesdepots.fr/sites/default/files/2022-01/220125\\_CDD\\_CDR\\_COVID\\_WEB\\_PL.pdf](https://www.caissedesdepots.fr/sites/default/files/2022-01/220125_CDD_CDR_COVID_WEB_PL.pdf).

**La deuxième mutation concerne le commerce** avec l'irrésistible expansion du **commerce électronique**, étudiée dès 2011 par la Délégation à la prospective du Sénat<sup>1</sup>, qui conduit à repenser les relations commerciales entre centre et périphérie concurrencés selon des modalités différentes mais avec la même intensité.

Les récents travaux du Sénat sur ces nouvelles formes de commerce<sup>2</sup> soulignent en effet que la France est depuis longtemps confrontée à une forme d'**obésité commerciale** avec une offre excessive de surfaces commerciale en périphérie,

Comme l'a affirmé Pascal Madry, lors de son audition, « *le secteur est obèse, il y a trop de m<sup>2</sup> en France pour répondre à cette mission de satisfaction des besoins de consommation* ». Le taux de vacance dans les centres commerciaux a quadruplé entre 2010 (avec 4 %) à 2018 (à plus de 16 %) dépassant désormais ceux des centres-villes.

De 2000 à 2020 les dépenses de consommation ont peu progressé en volume alors que le parc de surfaces commerciales a doublé. Chaque m<sup>2</sup> de vente rapporte de moins en moins. Un supermarché qui rapportait environ 11 000 euros par m<sup>2</sup> dans les années 2000, et rapporte environ 7 000 euros aujourd'hui. Il coûte de plus en plus cher de vendre de moins en moins.

La dévitalisation commerciale des centres-villes et centres-bourg n'est donc pas la conséquence des dynamiques urbaines de métropolisation, lesquelles sont également touchées par la vacance commerciale.

**La vacance commerciale n'a donc pas seulement une cause territoriale mais relève également des changements profonds des modes de consommation et de production.** Il est donc particulièrement difficile d'évaluer une politique de revitalisation à l'aune du critère de la vacance commerciale dès lors que son évolution dépend de mutations majeures qui échappent largement aux élus locaux. En d'autres termes, **il n'est pas possible d'affirmer qu'une politique de revitalisation a échoué uniquement parce que la vacance commerciale s'est aggravée.** Les actions locales peuvent en effet amortir les effets de la fragilisation, parfois inexorable, de la situation des commerces de centre-ville.

Dans le contexte de la post-crise sanitaire et de la concurrence du e-commerce, **cinq facteurs de risques ont été identifiés :**

① **Une offre commerciale de centre-ville fragilisée.**

Une surreprésentation significative des activités de l'équipement de la personne, en difficulté structurelle déjà avant la crise sanitaire, notamment des enseignes nationales d'entrée / milieu de gamme. [et] des cafés, brasseries et restaurants, notamment indépendants, très fragilisés par le confinement et la distanciation physique, et dont le nombre de défaillances pourrait être important.. Certains centres-villes patrimoniaux ou touristiques de villes moyennes peuvent compter jusqu'à 50 ou 55% de leurs boutiques

<sup>1</sup> Bourdin, J. (2012, 18 janvier). Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective sur le commerce électronique, N° 272 (2011-2012), <https://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-272-notice.html>.

<sup>2</sup> Babary, S. (2021, 10 février). Op. cit.

occupées par ces activités de l'équipement de la personne - mode, lingerie, chaussures, accessoires, maroquinerie, parfumerie - et par des cafés, brasseries et restaurants. C'est à ce jour un facteur-risque majeur pour la vacance commerciale des centres-villes des villes moyennes.

### ② Un suréquipement périphérique ou de nouveaux projets commerciaux destructurants

Dans ce contexte, toute tension supplémentaire sur la concurrence locale aura assurément un impact sur des activités de centre-ville déjà fragilisées. Le grand commerce installé à la périphérie de villes françaises est complètement légitime pour répondre à des actes d'achats hebdomadaires ou plus exceptionnels et tout particulièrement dans les secteurs d'activité alimentaire ou d'équipement de la maison qui ont besoin de place. Mais il est souvent peu connecté avec les dynamiques démographiques ou les besoins des marchés de consommation. Les projets commerciaux qui ont développé une offre importante de boutiques d'équipement de la personne, des activités de loisirs, des multiplexes et les nombreux restaurants qui les entourent concurrencent plus directement l'offre historique des centres-villes. **Il convient désormais vraiment d'interroger la nature et le positionnement des projets commerciaux qui se présentent.** Nonobstant les arguments avancés par certains projets : emploi, captation d'une dépense, évasion commerciale, il n'apparaît pas concevable de recevoir de nouveaux projets sans connaître objectivement leurs impacts sur les activités existantes.

### ③ Un immobilier de commerce obsolète

Le commerce a aujourd'hui de plus en plus besoin de place pour pouvoir offrir une expérience client de qualité et exploiter en respectant les normes d'hygiène et d'accessibilité. Ainsi le tissu de boutiques devenues obsolètes car trop petites, pas accessibles - même si elles ont souvent obtenu une dérogation - et aux devantures et vitrines plus confidentielles perd significativement de la valeur.

### ④ L'évasion ou la disparition des générateurs de trafic historiques du centre-ville

Depuis quelques années, toutes les études le montrent, **le shopping n'est plus le moteur des centres-villes.** Les Français les fréquentent désormais d'abord pour des rendez-vous personnels et aussi des **démarches administratives.** Les activités économiques des entreprises du centre-ville ont besoin de ces clients potentiels, de flux, qu'ils sauront capter. L'évasion sur d'autres territoires de la ville, ou même la disparition de générateurs historiques de flux du centre-ville -administrations, services publics, professionnels de santé, professions libérales- rendront le centre-ville "évitable" et fragiliseront le commerce local.

### ⑤ La banalisation du centre-ville

Ils restent des territoires perçus comme un peu moins "pratiques" et un peu moins "accessibles" que le grand commerce de périphérie ou que le e-commerce. Il faut y organiser une expérience client plus qualitative pour se différencier et miser sur le plaisir, le confort et la convivialité. Ainsi les collectivités doivent faciliter la fréquentation du centre-ville (accessibilité tous modes, stationnement disponible, ...), offrir un paysage urbain de qualité (façades rénovées, devantures et mobiliers soignés, ...), des espaces publics confortables et sûrs (confort piéton, propreté, sécurité, ...) et des services qui donnent envie d'y rester plus longtemps (sanitaires, conciergeries, jeux pour enfants, fontaines, mobilier de repos, ...).

*Source : ANCT et DGE. (2020, juin). La vacance de locaux commerciaux dans les villes moyennes françaises. La définir, la mesurer, la qualifier pour mieux la combattre. Méthode d'autodiagnostic.*



### **La troisième mutation concerne l'emploi.**

Enfin, si l'évaluation des politiques de revitalisation est complexe, c'est parce que leur réussite dépend largement d'une troisième mutation : celle de l'emploi.

*« Il est encore trop tôt pour proclamer la revanche des campagnes et la fin des embouteillages. Mais un mouvement de relocalisation peut s'enclencher et prospérer dans les années à venir, notamment au profit d'une ruralité gagnante »* a constaté récemment la délégation du Sénat à la prospective dans un rapport consacré au télétravail<sup>1</sup>.

#### **Le télétravail, une opportunité pour la revitalisation ?**

Il est encore trop tôt pour évaluer si les nouvelles stratégies résidentielles des ménages permises par le développement du télétravail auront un impact majeur ou pas. On a du mal à imaginer que le télétravail n'ait aucun impact sur la répartition de la population sur notre territoire mais ni l'ampleur, ni les effets précis d'un phénomène de fuite des villes vers les campagnes n'apparaissent aujourd'hui clairement. Certains impacts pourraient être positifs : revitalisation rurale, rééquilibrage démographique avec l'arrivée de familles avec enfants dans des villages vieillissants. L'installation de salariés en télétravail hors des métropoles peut aussi contribuer à modifier les habitudes de consommation et enclencher un cercle vertueux, notamment à travers la revitalisation du commerce de proximité.

D'autres effets, à l'inverse, sont redoutés : hausse des prix dans les campagnes, pénalisant les populations qui y vivent déjà et ne disposent pas d'un pouvoir d'achat élevé, conflits exacerbés entre les ruraux et les néoruraux acceptant mal la cohabitation avec les activités agricoles génératrices de nuisances de voisinage. En tout état de cause, les collectivités territoriales ont un rôle à jouer pour accompagner la transition vers le télétravail et faire de l'accueil de nouveaux télétravailleurs une opportunité d'aménagement du territoire.

Mais si l'État peut accompagner, ce sont les collectivités territoriales qui doivent impulser le mouvement, au plus près du terrain. Des mesures incitatives pourraient être envisagées par les collectivités territoriales pour attirer les nouveaux télétravailleurs et répondre à leurs besoins : [comme] transformer quelques-unes des 2 030 gares fermées ou désaffectées sur notre territoire en tiers-lieux et espaces de coworking, pour accueillir des télétravailleurs.

*Source : Boulay-Espéronnier, C., Cukierman, C., Sautarel, S. (2021, 22 octobre). Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective sur : « 8 questions sur l'avenir du télétravail, vers une révolution du travail à distance ? », N° 89 (2021-2022).*

Cependant, les petites villes semblent **moins bien armées** pour attirer des télétravailleurs :

- les grandes métropoles, en particulier Paris, conservent une attractivité au-delà de la question de l'emploi ;

<sup>1</sup> Boulay-Espéronnier, C., Cukierman, C., Sautarel, S. (2021, 22 octobre). Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective sur : « 8 questions sur l'avenir du télétravail, vers une révolution du travail à distance ? », N° 89 (2021-2022), <https://www.senat.fr/notice-rapport/2021/r21-089-notice.html>.

- le choix de la bi-résidence, mixant résidence principale et résidence secondaire, implique une certaine proximité entre les différents lieux de vie ;
- les villes moyennes déjà dotées d'un bon niveau de service, éducatif, sanitaire, culturel et numérique et disposant d'infrastructures de transports bien connectées sont mieux placées que les espaces ruraux enclavés ;
- enfin, la délégation à la prospective observe également « *des relocalisations à l'intérieur de l'espace métropolitain, avec une gentrification des couronnes urbaines offrant la possibilité de vivre en semi-campagne, dans des maisons dotées de jardins, plutôt qu'en appartement* ».

Notons que les tiers-lieux de production et des *makerspaces* (espaces de travail collaboratif) se multiplient avec 1 800 lieux recensés en 2018 par la mission « *Coworking : Territoires, Travail, Numérique* ». Ils peuvent renforcer la dynamique des programmes de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs. Initialement plutôt présents en milieu urbain et centrés sur une fonction d'espace de travail partagé, les tiers lieux se sont très largement diversifiés dans leurs activités, et diffusés dans les territoires ruraux. Selon la Banque des Territoires : « *aujourd'hui, les tiers lieux jouent un rôle de plus en plus important en matière d'emploi, d'innovation et de création de nouveaux produits et services. En milieu rural, cette contribution au développement économique apparaît étroitement liée au dynamisme et à la qualité de vie du territoire, facteurs essentiels pour attirer des actifs, des entrepreneurs et pour créer du lien. C'est ainsi que les tiers lieux s'affirment de plus en plus comme un outil majeur au service du développement local* »<sup>1</sup>.

Au final, il ressort de ces développements que les politiques de revitalisation sont confrontées à une **triple mutation : celle des villes, du commerce et de l'emploi**. Force est de constater que ces défis rendent complexe l'exercice d'évaluation des politiques publiques, dans la mesure où il est difficile de distinguer entre les évolutions résultant de l'action publique locale et celles qui découlent de cette triple mutation qui travaille en profondeur notre société.

---

<sup>1</sup> Banque des territoires. (2020, novembre). *Les tiers lieux au service du développement des territoires ruraux - Retours d'expériences et pistes d'inspiration*.

## CONCLUSION GÉNÉRALE

Les recommandations contenues dans le présent rapport ont pour ambition de proposer des solutions **structurelles, pérennes et réalistes** pour revitaliser ce qui fait l'originalité et la richesse incomparable de nos villes : leur centre.

Dans ce domaine comme dans bien d'autres, il n'y **pas de fatalité** au déclin des centres. Les outils existent et les élus locaux souvent font preuve en la matière d'un **volontarisme politique exemplaire**.

Au terme de ce travail, vos rapporteurs ont acquis la conviction qu'**il est possible d'agir et d'enrayer le mouvement de fragilisation de nos centres-villes et centres-bourgs**. C'est possible, mais sans doute nous trouvons-nous à présent placés au pied du mur. Car, **si rien n'est fait, la situation deviendra rapidement irréversible**. C'est possible à la condition de **mobiliser une série de leviers efficaces** et de **ne pas se contenter de mesures partielles et ponctuelles**.

C'est possible et nécessaire, car nous sommes collectivement face à **un choix de société** : un choix qui porte sur notre conception de la ville et du lien social. Veut-on la pérennité de la ville à l'européenne, avec un centre, lieu de vie sociale, citoyenne, culturelle, religieuse... , bref, un lieu de vie collective et d'identité ?

C'est possible enfin si nous acceptons un **changement de paradigme**.

En premier lieu, vos rapporteurs insistent sur la nécessité pour les élus de développer une **approche « holistique » de la revitalisation**. Il ne s'agit plus de concevoir la revitalisation des territoires uniquement par l'installation de nouveaux commerces ou l'amélioration de l'habitat ; il faut désormais penser la revitalisation de **manière globale** en y intégrant les services publics, les équipements sportifs, les professionnels de santé, la culture, le patrimoine, les aménités environnementales<sup>1</sup>, les questions d'accessibilité, de transport et de stationnement... Il s'agit de développer, voire de recréer, une authentique vie locale pour que nos centralités

---

<sup>1</sup> CGEDD, IGA et CGAAER. (2020). *Les aménités rurales et leur prise en compte dans l'action publique - Réconcilier aménagement du territoire, environnement et agriculture, Rapport CGEDD n° 013367-01, IGA n° 20061-R et CGAAER n° 20039, <https://agriculture.gouv.fr/les-amenites-rurales-et-leur-prise-en-compte-dans-laction-publique>. « Une aménité rurale est un agrément ou un avantage économique qui présentent un caractère marchand ou non directement marchand. Cet agrément est procuré par un paysage ou son environnement, au sens de caractéristiques géophysiques, biologiques, naturelles, ou résulte d'une action humaine, non nécessairement destinée à la produire, telle que les activités agricoles et forestières. Les aménités rurales incluent les valeurs utilitaires, patrimoniales et écologiques des services écosystémiques et du capital culturel et humain des espaces ruraux, concourant à l'élévation du bien-être par leurs effets sur le revenu, la santé, les risques, le cadre de vie ou les inégalités ».*

redeviennent des **lieux de vie, de convivialité** et de **plaisir**. Il faut donc concevoir la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs sous un angle ouvert et multiple : **ce qui fait venir au centre c'est l'animation sous toutes ses formes**, c'est vivre une expérience de centre-ville et c'est cette animation qui amène ensuite le commerce, l'activité économique, puis les habitants. La dynamique vertueuse peut ainsi être enclenchée.

Le maire ne doit pas **seulement être un bâtisseur** focalisé sur l'offre : réhabiliter des logements pour attirer de nouveaux habitants ; requalifier les rez-de-chaussée pour faire (re)venir des commerces ; construire des bureaux pour attirer des investisseurs et créer des emplois...

Le maire doit être **bien plus que cela** : il doit être d'une manière générale un aménageur et un créateur d'espaces **adaptés aux contextes locaux**. Autrement dit, ce dont les villes ont besoin, ce n'est pas de dupliquer les stratégies d'attractivité de type métropolitaines, mais bien de **travailler sur des sujets de développement local autour des besoins de leurs administrés**.

Comme l'écrit l'urbaniste Aurélien Delpirou, entendu par vos rapporteurs, « *dans bien des cas, les objectifs de revitalisation apparaissent en décalage avec les capacités réelles d'accueil et les fonctions des villes concernées, mais aussi avec l'évolution des besoins et des modes de vie de leurs habitants. Le plan passe ainsi largement à côté d'enjeux majeurs, tels que la limitation de l'étalement urbain, la gestion du vieillissement, la rétraction des circuits commerciaux, l'aménagement des friches commerciales, la production de logements adaptés aux trajectoires résidentielles et au profil socio-professionnel des résidents, la participation des habitants à la transformation de leur cadre de vie* »<sup>1</sup>.

En deuxième lieu, vos rapporteurs considèrent que **quatre grandes conditions doivent être réunies pour assurer le succès des programmes** de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs :

- **la différenciation** car « *chaque territoire se caractérise par une histoire, une géographie, une sociologie et une économie différentes, il est de ce fait exposé à des problématiques spécifiques, qui appellent des réponses différenciées* »<sup>2</sup> ;
- le développement de la **résilience climatique**, étant rappelé que cette notion s'est installée en quelques années dans le logiciel conceptuel de tous les décideurs publics locaux ;
- le **dépassement des concurrences territoriales** et la **priorité** donnée **aux stratégies coopératives** et aux **alliances des territoires** ;
- la sélection **des publics à attirer, donc à séduire**, car seuls les grands territoires peuvent se permettre de multiplier les cibles, ce qui

---

<sup>1</sup> Delpiroux, A., *Op. cit.*

<sup>2</sup> Bouba-Olga, O., Chauchefoin, P., Chiron, H., Ferru, M., Guimond, B., et al.. (2017). *Dynamiques territoriales : éloge de la diversité*. Atlantique, éditions de l'Actualité scientifique.

suppose d'engager une **stratégie de marketing** car l'attractivité est également un discours et une image<sup>1</sup>.

Le respect de ces conditions emporte une conséquence importante sur laquelle vos rapporteurs entendent insister : **la décroissance urbaine n'est pas synonyme de perte d'attractivité des centralités**. De nombreux élus mènent ainsi opportunément des politiques de *rightsizing* (ou redimensionnement urbain), politiques qui visent à adapter l'environnement bâti à une **population moindre**, via par exemple la conversion d'espaces vacants en espaces verts, le développement d'outils fonciers ou encore la participation des habitants. Plusieurs villes profitent ainsi du programme ACV pour faire de la **décroissance urbaine un outil de restauration de l'attractivité** : ainsi par exemple, **Thiers** travaille les réhabilitations à l'ilot pour réduire le nombre de logements et faire ainsi des programmes qui correspondent aux attentes des familles (appartements plus grands, importance des extérieurs...). **Dieppe** a détruit les logements sociaux les plus insalubres sans reconstruire. **Niort** a reconverti une friche industrielle en parc naturel urbain de centre-ville. **Forbach** a réduit le nombre des rues marchandes pour les concentrer. D'ailleurs, l'expérimentation « **Territoires pilotes de sobriété foncière** », greffée sur le programme ACV et qui concerne 7 territoires<sup>2</sup> depuis décembre 2020, s'inscrit dans cette logique de **décorrélacion entre croissance urbaine et consommation d'espace**, encore présente dans la loi ÉLAN de 2018 dont le titre I est intitulé « *construire plus, construire mieux et moins cher* ».

Ne l'oublions jamais, les élus locaux sont les meilleurs connaisseurs de leurs territoires. Il leur appartient donc de mener, avec l'appui et l'accompagnement des services de l'État, les politiques de revitalisation les plus adaptées aux enjeux locaux, dans un contexte de mutations profondes, telles que l'essor du e-commerce et du télétravail. Vos rapporteurs veulent ici rendre hommage aux nombreux élus locaux qui font preuve d'une grande détermination, illustrant la célèbre formule de Clemenceau : « *Il faut savoir ce que l'on veut. Quand on le sait, il faut avoir le courage de le dire ; quand on le dit, il faut avoir le courage de le faire* ».

La revitalisation, on l'a dit, touche à **l'équilibre des territoires, au lien social** et à **l'identité de notre pays**. En somme, à ce qui nous est le plus cher.

Puisse le présent rapport contribuer à une **salutaire prise de conscience collective**.

---

<sup>1</sup> Bouba-Olga, O. (2021). *Le modèle français de la métropole attractive et ruisselante : Pourquoi il est urgent de s'en débarrasser. Regards croisés sur l'économie*, 28, 118-127.

<sup>2</sup> Ces territoires sont : Draguignan/ Dracénie Provence Verdon agglomération (Sud - Provence Alpes Côte d'Azur), Dreux/ Agglomération du Pays de Dreux (Centre-Val de Loire), Épernay Agglo Champagne/Épernay (Grand Est), Louviers/ Agglomération Seine-Eure (Normandie), Maubeuge/Agglomération Maubeuge -Val de Sambre (Hauts-de-France), Poitiers/ Grand Poitiers Communauté urbaine (Nouvelle Aquitaine) et Sète/Sète Agglopôle Méditerranée (Occitanie).



## EXAMEN EN DÉLÉGATIONS

Lors de leur réunion conjointe du 29 septembre 2022, la délégation aux collectivités territoriales et la délégation aux entreprises ont autorisé la publication du présent rapport.

**Mme Françoise Gatel, présidente.** – J’ai le grand plaisir d’ouvrir cette réunion conjointe à la délégation aux collectivités territoriales et à la délégation aux entreprises, consacrée à la présentation des conclusions de la mission de contrôle sur la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs. C’est la deuxième fois que nous collaborons ainsi, après nos travaux sur la cybersécurité.

Je salue le quatuor qui a œuvré sur ce rapport : Rémy Pointereau, Sonia de La Provôté, Serge Babary, président de la délégation aux entreprises, et Gilbert-Luc Devinaz.

Vous n’ignorez pas que ce sujet est, depuis des années, une forte préoccupation de notre délégation. MM. Rémy Pointereau et Martial Bourquin ont été pionniers en la matière. Sur leur initiative, le Sénat a adopté de nombreuses mesures qui sont inscrites dans la loi de 2018 portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique, dite loi Élan, et qui ont été validées en 2020 par le Conseil constitutionnel, ce dernier ayant consacré la revitalisation des centres-villes comme « un objectif d’intérêt général ».

La boulimie législative nous laisse peu de temps pour mener les études d’impact. Il nous faut davantage examiner les conséquences des lois que nous votons. C’est tout l’intérêt du travail de nos délégations, fortes de leur liberté de ton.

Qu’en est-il sur le terrain près de quatre ans après le vote de la loi Élan ? Quelle est la valeur ajoutée des deux programmes « Action cœur de ville » (ACV) et « Petites villes de demain » (PVD), pilotés par l’Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ? Cette dernière avait suscité quelques doutes lors de sa création ; elle fait l’objet, de la part de notre délégation, d’une « filature exigeante et bienveillante », puisque nous évaluons régulièrement son efficacité et sa diffusion dans les territoires. M. Charles Guéné et Mme Céline Brulin conduisent actuellement un travail d’évaluation de cette agence. Je suis heureuse de constater que votre travail a abouti à un véritable rapport d’évaluation de politique publique, en l’espèce de la politique de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs. C’est une nouveauté tout à fait conforme à l’article 24 de la Constitution. Le Sénat est très attaché à sa mission d’évaluation.

**M. Serge Babary, président, rapporteur.** – La dévitalisation des centres a longtemps été un phénomène occulté par les pouvoirs publics. C’est pourquoi, dès 2016, le Sénat s’était préoccupé de la désertification des centres-

villes et centres-bourgs, qui déséquilibre les territoires, fragilise les économies locales et affecte le lien social.

Le Sénat a ainsi inséré plusieurs dispositions dans la loi Élan de 2018 et a contribué à l'émergence des programmes de revitalisation ACV et PVD. Pilotés par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), ces programmes ont été lancés respectivement en décembre 2017 et octobre 2020.

Plusieurs interrogations étaient au cœur de notre mission. Quel a été l'effet concret de la loi Élan sur la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs en France ? Permet-elle désormais d'analyser les effets des projets commerciaux sur la revitalisation du tissu commercial du centre-ville ? L'essor considérable de l'e-commerce et des *dark stores* doit-il conduire à des adaptations normatives, ou les documents d'urbanisme suffisent-ils, à droit constant, pour assurer la régulation des nouveaux entrepôts ? Peut-on tirer un premier bilan des opérations de revitalisation des territoires (ORT) et du programme ACV ? Quelles sont les attentes des élus concernant le récent programme PVD ?

C'est pour répondre à l'ensemble de ces questions que nous avons réalisé vingt-neuf auditions, quatre déplacements et deux consultations en ligne auprès des élus locaux et des acteurs des programmes ACV et PVD. Nous vous avons présenté, le 7 juillet dernier, les résultats chiffrés de ces deux consultations.

Au terme de ce long travail, la mission propose quatorze recommandations.

Notre collègue Sonia de la Provôté va présenter le premier bilan que nous tirons de la loi Élan.

**Mme Sonia de La Provôté, rapporteure.** – Nous tirons un premier bilan globalement positif du volet « revitalisation » de la loi Élan, qui a été inspiré par une proposition de loi sénatoriale, votée à l'unanimité, plébiscitée par les élus locaux et les deux chambres. Le Gouvernement avait souhaité l'insérer dans la loi Élan, qui ne traitait pas de la revitalisation. L'ORT est un outil partenarial vertueux, apprécié des élus locaux, et l'analyse d'impact du projet commercial est un nouvel outil efficace, quand il est connu et utilisé.

L'ORT, mesure inspirée des propositions sénatoriales, notamment du dispositif « Oser », constitue le cœur du volet « revitalisation » de la loi Élan. Elle permet aux élus de mettre en œuvre un « projet global de territoire », selon un périmètre donné. Une nouvelle disposition issue de la loi dite 3DS, à savoir l'ORT multisites, peut rassembler plusieurs communes autour d'une même ingénierie. Matérialisée par une convention signée entre la ville, l'intercommunalité et l'État, l'ORT confère aux communes signataires une palette d'outils juridiques et fiscaux pour renforcer l'attractivité commerciale en centre-ville et moderniser le parc de logements. Toute revitalisation est nécessairement multi-axes.



Citons les principales mesures : dispense d'autorisation d'exploitation commerciale en centre-ville ; possibilité de suspension de projets commerciaux périphériques ; accès prioritaire aux aides de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) ; éligibilité au dispositif fiscal Denormandie dans l'habitat ancien ; renforcement du droit de préemption ; obligation d'information du maire et du président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) six mois avant la fermeture d'un service public.

Ainsi, 60 % des élus consultés dans le cadre de la mission estiment que ces mesures contribuent à la revitalisation. Pourtant, seule la moitié des élus déclarent connaître le fonctionnement et le contenu des ORT, qui sont des outils très intéressants de planification urbaine sur le temps long. Cela nous conduit à faire une recommandation permettant de combler ce déficit de notoriété des élus concernant la politique de revitalisation. Beaucoup ignorent par exemple l'efficacité de certaines des mesures précitées. L'État doit mieux communiquer.

Nous notons également que le principe général d'interdiction de création ou d'extension de projets d'équipement commercial qui conduiraient à une artificialisation des sols, principe posé par la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi Climat et résilience, peut contribuer à un opportun rééquilibrage centre/périphérie, même s'il faut rester vigilant en la matière.

En réalité, au-delà des mesures précises, mal connues des élus, ces derniers apprécient surtout la dynamique créée par les ORT. Elles permettent en effet un espace de dialogue et un mode de gouvernance favorables à la conduite des projets de revitalisation.

Nous tirons donc un premier bilan plutôt positif des ORT.

J'en viens à l'analyse d'impact des projets commerciaux, autre mesure phare de la loi ÉLAN.

Issue d'une proposition du Sénat, l'obligation d'une analyse d'impact du projet commercial envisagé est une avancée considérable. Elle doit notamment évaluer les effets du projet sur l'animation et le développement économique du centre-ville de la commune, des communes limitrophes et de l'EPCI, ainsi que sur l'emploi - cette mesure est en vigueur depuis très longtemps en Allemagne - et démontrer qu'aucune friche existante en centre-ville, ou à défaut en périphérie, ne permet l'accueil du projet envisagé.

Le bilan de l'analyse d'impact est globalement positif. Toutefois, nous avons relevé deux difficultés au cours de notre mission.. Premièrement, les porteurs de projets présentent trop souvent des analyses d'impact incomplètes ou imprécises, de sorte que les effets du projet sur la revitalisation n'apparaissent pas toujours clairement. En outre, l'indépendance des organismes chargés de les réaliser, mais rétribués par les porteurs de projets, pose question. Deuxièmement, le test anti-friches se heurte à la difficulté

d'identifier et de répertorier les friches. Voilà aussi un problème d'ingénierie : évaluer le potentiel de réutilisation d'une friche demande une bonne expertise.

**M. Serge Babary, président, rapporteur.** - Nous présentons plusieurs recommandations pour redynamiser la politique de revitalisation.

Première recommandation : « muscler » le dispositif Denormandie d'aide fiscale à la rénovation de l'habitat ancien, d'une part, en l'étendant aux locaux commerciaux, d'autre part, en le faisant mieux connaître. Le dispositif de base reste très peu connu et très peu utilisé. La plupart du temps, les locaux commerciaux sont imbriqués dans l'habitat, ce qui demande des adaptations d'urbanisme.

Deuxième recommandation : affranchir les actions de revitalisation en ORT des règles contraignantes du « zéro artificialisation nette ». En effet, les règles de sobriété foncière ne doivent pas nuire aux indispensables actions de revitalisation dans les territoires fragilisés, sans quoi nous les achèverons.

Troisième recommandation : utiliser davantage les documentations de planification urbaine pour agir dans un cadre supra-communal, et limiter ainsi le risque de concurrence entre territoires, notamment pour réguler les *dark stores*. Dans ce cadre, la mission suivra avec intérêt les évolutions réglementaires annoncées par le Gouvernement pour qualifier d'entrepôts ces *dark stores*, même dotés d'un point de retrait.

Quatrième recommandation : renforcer le contrôle préfectoral des implantations commerciales en périphérie. Le contrôle est faible, et la surface commerciale vient souvent empiéter sur les réserves.

Cinquième recommandation : s'assurer de la mise en œuvre des dispositions de la loi 3DS visant à limiter l'ouverture dominicale des grandes surfaces en périphérie.

**M. Gilbert-Luc Devinaz, rapporteur.** - Nous estimons que les dispositions de la loi Élan ont eu un effet globalement positif sur la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs. Il faut s'en féliciter, car le Sénat est largement à l'origine de ces mesures, proposées à la suite d'un travail transpartisan.

En revanche, l'appréciation que nous portons sur les programmes ACV et PVD est beaucoup plus nuancée. En effet, si les élus sont enthousiastes sur la méthode, ils jugent les financements très insuffisants et la mise en œuvre trop lourde et complexe.

Nous formulons dans notre rapport trois constats concernant les programmes : la méthode, appréciée des élus locaux, crée une dynamique de revitalisation ; cependant, le sous-financement crée des frustrations chez les élus ; enfin, la mise en œuvre est complexe et difficilement évaluable.

Pour ce qui est de la méthode, les programmes ACV et PVD ont plusieurs atouts. Premièrement, ils proposent une méthode pour lancer,

accélérer ou structurer une dynamique locale de revitalisation qui part des besoins du terrain. Deuxièmement, ils incitent à construire une stratégie transversale : il faut désormais penser la revitalisation de manière globale en y intégrant les services publics, les équipements sportifs, les professionnels de santé, la culture, le patrimoine, les espaces verts et le stationnement. Troisièmement, ils renforcent une démarche partenariale avec l'État et les partenaires des programmes. Quatrièmement, ils permettent le recrutement des chefs de projets, élément très apprécié par les élus rencontrés.

Les élus jouent un rôle décisif dans ces dynamiques et portent avec enthousiasme ces politiques de revitalisation. Deux points importants ressortent des auditions : la coopération interterritoriale est une clé de la réussite des programmes et ces programmes accompagnent un changement de perception des villes petites et moyennes.

En ce qui concerne le sous-financement, ces programmes ACV et PVD font l'objet de cinq critiques fortes sur le volet financier.

Première critique : l'évaluation financière par la mission conjointe de contrôle démontre que les communes ACV n'ont pas d'accès prioritaire aux dotations de l'État. Globalement, la part des subventions qu'elles reçoivent sur ces dotations a même diminué entre 2018 et 2021. Pour faire face à ce désengagement, la mission préconise de créer un fonds d'équipement dédié, doté de 2 milliards d'euros, sur la durée restante des programmes.

Deuxième critique : les subventions pèsent trop peu dans l'enveloppe globale. En effet, les élus ont pu croire que les programmes ACV et PVD leur donnaient accès à des subventions, respectivement de 5 milliards d'euros et 3 milliards d'euros. Or la majorité des aides de l'État et de ses partenaires sont en réalité des prêts, des prises de participation et des aides aux bailleurs privés. Par exemple, les dotations de l'État dans le cadre d'ACV ne représentent que 600 millions d'euros sur les 5 milliards de l'enveloppe du programme.

Troisième critique : les aides de l'État et des partenaires demeurent insuffisantes. Même en prenant en compte toutes les aides, quelle qu'en soit leur nature, elles représentent, en moyenne, moins de 25 % des plans de financement des projets ACV. La politique de revitalisation des centres-villes est donc essentiellement financée par les collectivités territoriales elles-mêmes.

Quatrième critique : les collectivités n'ont généralement pas de visibilité pluriannuelle des financements et doivent donc composer au coup par coup, en tenant compte en outre de multiples appels à projets qui interfèrent avec le calendrier et le projet lui-même. Cette situation génère une grande incertitude sur une politique publique qui a besoin de perspectives claires.

Enfin, cinquième critique : le volet commercial des opérations de revitalisation n'est pas suffisamment développé.

Au regard de ces éléments, de nombreux élus présentent ces programmes comme une « grande illusion », une « machine à frustrations », voire « un pur produit marketing ».

**M. Rémy Pointereau, rapporteur.** – Troisième et dernier constat, la mise en œuvre est complexe et difficilement évaluable. En effet, la stratégie de revitalisation des villes ACV doit se décliner sur cinq axes thématiques qui imposent aux collectivités un formatage de leurs objectifs. Les programmes ont souvent été menés « à marche forcée ». Le contexte local n'est pas toujours suffisamment pris en considération. Des critères nationaux sont ainsi imposés à des logiques locales. Le fonctionnement des programmes est jugé lourd et bureaucratique.

Ces programmes rassemblent des villes très hétérogènes dans leurs caractéristiques et leur dynamique de développement. C'est pourquoi notre rapport plaide pour une différenciation plus forte dans l'accompagnement des villes partenaires de ces deux programmes.

Les objectifs des programmes demeurent flous à l'échelon tant national que local. S'ils traduisent une prise en considération de la France rurale et périphérique, longtemps oubliée des politiques nationales d'aménagement du territoire, les objectifs attendus de la revitalisation ne sont ni chiffrés ni facilement évaluables, notamment pour les programmes ACV. Peu de communes sont engagées dans des processus d'évaluation complets. L'objectif de revitalisation est mesuré seulement par des critères sur la vacance commerciale et le logement, alors qu'il faudrait se concentrer sur tous les dispositifs structurants qui permettront d'attirer dans les centres les emplois, les commerces, les services publics, les professionnels de santé, les activités culturelles ou les équipements sportifs.

Nous faisons un certain nombre de propositions.

Face au constat de la satisfaction que suscitent les deux programmes ACV et PVD, la mission propose d'assurer leur pérennité jusqu'à la fin du prochain mandat municipal 2026-2032, notamment pour le programme PVD. Nous voulons avant tout prolonger les temps de réalisation des programmes existants, pour pallier les retards liés à la pandémie et l'augmentation des coûts de production.

Face aux constats sur le sous-financement et les frustrations que ces programmes suscitent, la mission recommande de créer un fonds dédié, complémentaire des fonds existants que sont la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de soutien à l'investissement local (Dsil). Trop souvent, la DETR est ponctionnée par les départements pour financer des infrastructures d'assainissement, d'adduction en eau potable ou de voirie. Ce fonds serait doté de 2 milliards d'euros sur la durée restante des programmes de revitalisation, c'est-à-dire jusqu'en 2026.

Nous proposons également de créer un fonds d'intervention pour le commerce. Le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce

(Fisac) a disparu, ce que nous déplorons. Les élus rencontrent des problèmes, par exemple, d'adaptation des anciennes réserves commerciales en habitations. Nous proposons d'étendre le dispositif Denormandie aux locaux commerciaux, comme indiqué plus haut.

Nous proposons de réduire le nombre d'appels à projets et appels à manifestation d'intérêt, d'élaborer un agenda prévisionnel pluriannuel et de réaliser un document simple qui retrace l'intégralité des financements de l'État et des principaux partenaires.

Enfin, nous proposons de former les élus à la mise en œuvre des nombreux outils existants en matière de maîtrise du foncier.

Face au constat de la complexité, des risques de standardisation et de la difficulté d'évaluer ces programmes, la mission présente plusieurs recommandations.

La première recommandation est de faciliter l'action des élus en simplifiant drastiquement les dispositifs ACV et PVD et en présentant les offres en fonction des besoins concrets des élus.

La deuxième recommandation est de notifier pour chaque ville – j'insiste sur ce point – l'enveloppe pluriannuelle prévisionnelle de l'État et de ses partenaires, à l'appui de son projet de revitalisation, pour la durée restante des programmes, afin de rassurer les élus.

La troisième recommandation est d'organiser une fois par an, sur la durée des programmes, à l'initiative du préfet de département, une réunion d'information ouverte aux élus au sujet de la politique de revitalisation, par exemple sur les évolutions législatives, sur l'actualité des deux programmes, sur des exemples de réussites de revitalisation ou sur des difficultés rencontrées.

La quatrième recommandation est de renforcer l'évaluation des programmes, au plan national et sur le terrain.

Je voudrais conclure sur deux points.

Le premier concerne l'exercice même d'évaluation. La mission d'évaluation des politiques publiques est au cœur de l'action du Parlement. Ces démarches demeurent trop rares. En conséquence, il nous appartient de contribuer à développer la culture de l'évaluation dans notre pays. C'est une exigence pour garantir l'efficacité de l'action publique, comme le montrent les exemples de nos voisins européens tels que les Pays-Bas ou l'Allemagne.

Le second point est qu'il n'y a pas de fatalité au déclin des centres. Les outils existent et les élus locaux font souvent preuve d'un volontarisme politique exemplaire. Au terme de ce travail, nous avons acquis la conviction qu'il est possible d'agir et d'enrayer le mouvement de fragilisation de nos centres, mais sans doute nous trouvons-nous à présent placés au pied du mur. Si rien n'est fait, la situation deviendra rapidement irréversible. Malgré le

programme ACV, la vacance commerciale a augmenté de 1 % depuis 2018. La revitalisation touche à l'équilibre des territoires, au lien social et à l'identité de notre pays et de nos territoires. En somme, à ce qui nous est le plus cher.

C'est pourquoi nous déposerons une proposition de résolution qui pourrait être débattue en séance dès le 15 novembre prochain. Il nous faut maintenant transformer le verbe en action.

**Mme Françoise Gatel, présidente.** – Ce rapport s'intéresse à ce qui fait le cœur de la France, à ce qui fait la vitalité des territoires et à ce qui participe de la cohésion sociale. Sans centre-bourg plein de vitalité, pas d'espace de rencontre, pas d'espace de cohésion ; ne restent que la déprise et la décroissance. Les enjeux sont majeurs.

En matière de financement, les idées sont nombreuses. La DETR augmente, certes, mais les programmes éligibles aussi, ce qui crée des tensions.

Les programmes ACV et PVD ont apporté de nouvelles capacités d'ingénierie, grâce à la présence de chefs de projet.

Il est désespérant d'avoir supprimé le Fisac. Les modes de commerce évoluent. Il serait souhaitable de sensibiliser nos concitoyens au bilan carbone du e-commerce. Outre les *dark stores*, se posent deux questions : la boulangerie de rond-point, qui participe de la dévitalisation des centres, et le commerce en kiosque et en self-service.

La vitalité des centres tient à tout un écosystème, à la présence de services comme les maisons France Services, les écoles de musique, les bibliothèques, les crèches, etc. Nous échangeons actuellement avec les ministères pour la rédaction du décret d'application qui permettra de trouver des accords locaux en matière d'ouverture dominicale.

Le logement va de pair avec les commerces. Pourquoi les communes PVD ne peuvent-elles pas bénéficier des aides d'Action Logement ? Les PVD subissent des contraintes architecturales et patrimoniales très importantes.

**M. Bernard Delcros.** – Mes chers collègues, je suis d'accord avec l'ensemble de vos observations.

Pour que ces actions soient efficaces, une inscription dans la durée et une visibilité à long terme sont nécessaires. Il faut du temps pour s'approprier des programmes comme le dispositif Denormandie : il faut donc les pérenniser.

De plus, l'animation territoriale est une condition essentielle pour revitaliser nos centres-bourgs, notamment dans les PVD et les collectivités en milieu rural, qui ne disposent pas de moyens d'ingénierie. Nous devons faire des propositions.

En matière de sous-financement, un fonds dédié est nécessaire. Sur le terrain, comme il n'existe pas de fonds dédié, soit la DETR est utilisée en priorité pour les PVD, au détriment d'autres communes, soit les financements

ne sont pas disponibles. Un fonds dédié est la seule solution ; la DETR doit garder sa vocation première.

Les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) peuvent être un bon outil pour accompagner ces programmes. Cependant, ils n'ont pas été gérés comme des contrats, qui demandent des engagements dans la durée.

Enfin, les appels à projets sont trop nombreux. Quant à la différenciation des territoires, une différenciation des normes est aussi nécessaire : chaque territoire ne peut pas appliquer les mêmes normes. Nos guides doivent rester la responsabilité et le bon sens.

**M. Hervé Gillé.** – Je remercie nos collègues de leur travail très pertinent, qui permet de mettre en perspective des questions importantes, notamment les frustrations créées par ces différents programmes.

Avez-vous eu des retours, lors de vos auditions, sur la façon dont ces projets peuvent faire l'objet d'une coconstruction entre l'État et les différentes collectivités parties prenantes ? On devrait assister dans l'idéal à une véritable alliance pour former une *task force* dédiée à la mise en œuvre de ces programmes. À mes yeux, c'est une condition *sine qua non* de réussite. Qu'en est-il sur le terrain ?

Je m'interroge aussi sur la façon dont ces dossiers s'insèrent dans une dynamique de territoire portée par les intercommunalités. Ils devraient idéalement être inscrits dans le cadre d'un programme pluriannuel d'investissements et accompagnés par l'intercommunalité, mais je ne suis pas certain que ce soit toujours le cas.

Enfin, quelques dérogations ont, me semble-t-il, été accordées pour que ces dispositifs puissent aussi bénéficier à plusieurs communes qui, en se regroupant, peuvent constituer une unité urbaine nouvelle. Pour ma part, je trouve cela très positif.

**M. Didier Rambaud.** – Ayant été maire d'un bourg-centre de 3 000 habitants, je suis passionné par la question de la revitalisation des centres-villes.

Si les élus locaux maîtrisent plutôt bien l'aménagement urbain, en particulier la création d'espaces ou d'équipements de convivialité, ils rencontrent davantage de difficultés sur la question du logement et du commerce de proximité, notamment parce qu'ils se heurtent au problème de la maîtrise du foncier.

Il y a quelques années, Jacqueline Gourault avait émis l'idée de créer des foncières pour aider les collectivités aux prises avec les logements inoccupés dans les centres-bourgs, les dents creuses et les ventes en cascade de locaux commerciaux. Où en est-on sur ce sujet essentiel de la maîtrise du foncier ?

**Mme Françoise Gatel, présidente.** – Le rôle des intercommunalités dans ces programmes pose en effet question. Des difficultés sont apparues par endroits, car, au sein d'un même EPCI, certaines communes peuvent être retenues, tandis que d'autres non.

Par ailleurs, la plupart des projets portés étant communaux, les intercommunalités ne peuvent pas assurer la maîtrise d'ouvrage.

**Mme Sonia de La Provôté, rapporteure.** – Je converge sur la nécessité d'une programmation pluriannuelle, y compris financière.

S'agissant des chefs de projet, un problème de financement se pose. L'État participe à hauteur de 75 % et pour trois ans seulement alors que les projets s'étalent souvent sur deux mandats municipaux.

Le problème du financement des programmes a été rapidement identifié. Les élus qui siègent dans les commissions d'attribution de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) l'ont bien constaté : si l'on veut que ces projets soient prioritaires, il faut flécher des crédits, mais cela se fait alors au détriment des autres communes. N'oublions pas qu'il y a seulement, en moyenne, deux programmes ACV par département, et beaucoup plus de villes éligibles. Le problème se pose de la même manière, avec encore plus d'acuité, pour le programme PVD. Il faudrait donc une enveloppe dédiée.

Vous avez aussi évoqué l'idée d'une *task force*. Des contrats de territoires régionaux ou départementaux existaient avant la mise en œuvre des programmes PVD et ACV, mais, *in fine*, cette question rejoint celle de la DETR : pourquoi les territoires qui ne sont ni dans PVD ni dans ACV seraient-ils moins accompagnés ?

Des opérations de revitalisation des territoires (ORT) multisites existent par endroits, même si elles restent expérimentales. Il s'agit de plusieurs ORT sur différents périmètres qui s'imbriquent ensemble. Les échanges sont permanents au sein d'un territoire de vie, et, en effet, il est impossible de traiter la question de la redynamisation commerciale sans prendre en compte les différentes échelles du territoire.

Quant à la maîtrise du foncier, j'ai toujours pensé que c'était le nerf de la guerre. On ne manque pas d'outils. Les foncières existent, qu'il s'agisse des foncières commerciales à l'échelle des différentes collectivités ou des établissements publics fonciers (EPF). D'autres structures comme les sociétés d'économie mixte (SEM) d'aménagement peuvent aussi porter le foncier, à condition qu'elles aient le droit d'intervenir dans les ORT. En réalité, les élus ont surtout besoin d'être accompagnés pour trouver le bon outil.

Mais, en effet, quand les maires voient que de grands investisseurs achètent toutes les cases commerciales, y compris dans les territoires ruraux, dans la perspective du « zéro artificialisation nette » (ZAN), ils sont souvent démunis.



**M. Rémy Pointereau, président de la mission conjointe de contrôle.** – Les programmes ACV peuvent bénéficier des fonds d'Action Logement, ce qui n'est malheureusement pas le cas pour l'instant des projets PVD.

Quand on parle de différenciation des normes, il faut rappeler que le préfet dispose d'un pouvoir de dérogation. Mais il ne l'actionne que très rarement, car ce n'est pas dans la culture de l'État.

Sur la coconstruction des projets, c'est toujours le même problème : l'État lance des programmes et met ensuite les régions et les départements devant le fait accompli. Certaines collectivités suivent, d'autres plus difficilement, notamment pour des raisons financières. Il devrait y avoir davantage de coopération en amont entre l'État et les collectivités.

La gestion des projets au niveau intercommunal pose parfois problème, mais il arrive que les programmes PVD associent deux communes proches, avec des possibilités de mutualisation de moyens à la clé.

Le nerf de la guerre pour revitaliser les centres-villes, ce sont les commerces alimentaires. Parfois, quand elle joue le jeu, il peut être intéressant de s'appuyer sur la grande distribution pour l'installation de petits supermarchés.

**M. Serge Babary, président, rapporteur.** – L'attractivité des centres-villes et centres-bourgs passe en effet beaucoup par les petits commerces de détail.

Les résultats d'une enquête menée dans la région Centre par la chambre des métiers auprès des artisans et commerçants de proximité des 299 villes de moins de 2 000 habitants montrent que 10 % d'entre eux souhaitent quitter les centres-villes et centres-bourgs, essentiellement pour des problèmes d'agrandissement, de locaux obsolètes mal adaptés aux nouvelles formes de commerce et de coût des loyers. Dans une région assez active comme la nôtre, ce chiffre doit nous alerter et justifie pleinement notre proposition sur l'immobilier commercial. Les commerçants pointent aussi unanimement les problèmes de parking, y compris dans les petites villes.

Enfin, parmi ceux qui restent, 40 % estiment qu'ils ne sont pas sollicités pour participer à l'animation des centres-villes et centres-bourgs, ce qui doit aussi faire réfléchir.

Nous devons parvenir à concilier les attentes des élus et les besoins des entrepreneurs de proximité.

**M. Gilbert-Luc Devinaz, rapporteur.** – Je prendrai l'exemple des pharmacies, qui ont besoin de plus d'aires de stockage que par le passé. Dans mon département, le maire de Sain-Bel s'est heurté à des difficultés pour trouver des locaux plus grands pour sa pharmacie, entre refus de la préfecture, zones inondables et distance du centre-bourg... Heureusement, une solution a été trouvée grâce à la présence d'un chef de projet.

À Tarare, une commune en plein boom depuis l'inauguration de l'A89 - elle est désormais à trente minutes du centre de Lyon -, le maire n'arrivera pas à revaloriser les logements du centre s'il ne résout pas le problème des commerces. Les deux problèmes sont intimement liés.

Je ne saurais négliger l'ingénierie, j'ai fait toute ma carrière dans ce domaine, et c'est un point qui est revenu chez tous les élus, qui ont bien compris ses avantages ; cela a rassemblé, sur certains territoires, les chefs de projet.

S'agissant du financement, si une commune membre d'une intercommunalité bénéficie d'un label ACV ou PVD et capte en plus les fonds issus d'autres dispositifs, cela nuit à l'entente entre les membres des intercommunalités. Ensuite, il s'agit d'associer la population, ce qui est évidemment souhaitable. Quand les financements ne sont pas acquis, on a tendance à ne pas le faire, car c'est politiquement très dangereux. À Tarare, les commerçants ont été associés, et ont pu réinvestir eux-mêmes dans leurs boutiques, créant une dynamique.

L'implication de la région et des départements est très variable, mais l'État doit comprendre qu'il faut partir du terrain, avec l'aide de l'ingénierie.

**M. François Bonhomme.** - Une des recommandations concerne la possibilité pour les ORT de déroger aux règles du ZAN. À mon sens, c'est un préalable à toute action.

S'agissant de la DETR, nous connaissons tous les discussions avec le préfet sur les critères d'éligibilité, qui visent à ne pas diluer l'impact des projets. En effet, des critères trop larges finissent par nuire à l'efficacité des projets que nous soutenons.

On voit se multiplier les événements autour des « plus beaux villages de France » qui démontrent l'existence d'un vrai souci esthétique. *A contrario*, des inquiétudes se font jour sur les entrées de ville de certaines communes, au point que Paysages de France a créé « le prix de la France moche ». Il y a eu un enlaidissement des périphéries de villes, avec ces ronds-points sur lesquels sont posés des blockhaus en tôle ondulée proposant des pizzas surgelées jour et nuit. Ne peut-on pas proscrire ces opérations ? Quel est le gain pour la collectivité ? Les commerces de ce genre se multiplient à proximité de ces ronds-points, peut-être faut-il être plus prescriptif. Certes, l'esthétique ne peut être définie par la loi, mais il existe des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) et d'autres leviers qui doivent prendre en compte le développement durable. Quand on voit ce que devient un bâtiment moche qui vieillit, on devrait pouvoir être plus directif !

**M. Rémy Pointereau, président de la mission conjointe de contrôle.** - C'est une double peine, et pour le centre-ville et pour les commerces du centre-bourg, parce que les habitants ne font plus leurs courses que dans ces zones de ronds-points.

**Mme Sylvie Robert.** – Nous avons déjà eu ce débat sur la France moche et sur les zones d'aménagement économique et la situation s'est encore aggravée, à cause de la notion de service immédiat.

Je voudrais revenir sur la dimension culturelle, de plus en plus présente. Elle est liée à l'attractivité, parce qu'elle favorise l'arrivée de nouveaux habitants. J'ai vu ainsi des aménagements de granges permettant d'accueillir des artistes en résidence, qui ensuite achètent, et font venir d'autres personnes. Le problème est le financement. Il ne s'agit pas de faire des tiers lieux, je n'en peux plus de ce mot ! Les maires me parlent de cela, mais on ne sait pas ce que c'est, ça ne sera qu'un effet d'aubaine, du financement sans méthodologie. Nous avons travaillé, avec Sonia de La Provôté, sur l'impact du covid sur le secteur culturel. Il nous semblait que, dans les crédits des directions régionales des affaires culturelles (Drac), on pourrait réserver une enveloppe de 10 %, par exemple, pour des projets menés par les élus et, donc, accompagnés par les Drac. Des programmes intéressants, mais sans moyens et sans expertise, pourraient ainsi en bénéficier. Il s'agit donc de prévoir des crédits de droit commun dans des services déconcentrés, pour soutenir des projets culturels ambitieux.

**M. Michel Canévet.** – La question du travail en silo est préoccupante. Il y a eu différentes opérations, ACV, PVD, mais chacun travaille dans son coin sans beaucoup de concertation. Or il faut de la coordination.

Dans ces processus, la question du logement est vitale. Au lieu de piquer dans les réserves d'Action Logement, l'État devrait se contenter de ponctionner de manière ciblée pour ACV ou PVD sur les programmes destinés aux centres-villes.

S'agissant du dispositif Denormandie, je souscris à ce qui a été dit. Toutefois, s'agirait-il seulement d'une extension aux commerces ou peut-on envisager d'autres modalités ?

**M. Rémy Pointereau, président de la mission conjointe de contrôle.** – Je suis d'accord avec les propos de Sylvie Robert, sur la dimension culturelle, comme sur les tiers lieux.

S'agissant du travail en silo, il serait bienvenu que l'État contacte l'Assemblée des départements de France (ADF) ou Régions de France, plutôt que d'imposer des opérations sur lesquelles régions et départements auront déjà travaillé. En outre, c'est ainsi que l'on peut obtenir un effet levier.

Sur le dispositif Denormandie, il faudrait déposer un amendement au projet de loi de finances pour permettre aux locaux commerciaux d'en bénéficier. Les propriétaires pourraient ainsi lancer des travaux grâce à la défiscalisation, qui créerait ainsi un effet levier.

**Mme Sonia de La Provôté, rapporteure.** – Cela a déjà été proposé et retoqué dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021.

**M. Rémy Pointereau, président de la mission conjointe de contrôle.** – Nous pourrions tirer argument du fait que 700 ménages seulement ont bénéficié en 2021 du dispositif Denormandie

**Mme Sonia de La Provôté, rapporteure.** – J'en viens à la dérogation aux règles du ZAN. Nous parlons des cœurs de ville. Cela concerne donc peu d'hectares, même s'il en existe encore ici et là qui ne sont pas classés en artificialisés. À mon sens, soit on les classe tous, soit on obtient l'autorisation de déroger. À mon sens, toutefois, ce n'est pas un sujet, car cela sera sans effet sur l'objectif du ZAN. Le bénéfice environnemental d'une revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs est bien plus élevé que le coût de ces dérogations.

En ce qui concerne les bâtiments, il existe beaucoup de labels – « écodurable », « écoresponsable », etc. – mais ils ne sont pas encore identifiés comme référence dans le paysage urbain. Dès lors que l'on impose la réversibilité des bâtiments, la construction devient qualitative.

Sur la culture, je suis d'accord avec Sylvie Robert. La redynamisation est un écosystème à plusieurs axes. Je suis favorable à ce que les Drac consacrent un budget dédié à disposition de la revitalisation dans le domaine culturel.

**M. Serge Babary, président, rapporteur.** – Je retiens la proposition d'un pourcentage des crédits des DRAC. Il faut décloisonner les procédures, en particulier en ce qui concerne ACV et PVD. Élus, professionnels, acteurs de la culture ou du monde sportif ne peuvent pas travailler séparément. L'attractivité, ça concerne tout le monde. J'appelle donc toutes les bonnes volontés locales à travailler ensemble.

**M. Gilbert-Luc Devinaz, rapporteur.** – Les tiers lieux ne sont pas une recette universelle, car il faut toujours partir du terrain. À Tarare, le tiers lieu est une très belle réussite, des étudiants y passent du temps, cela leur permet de ne pas avoir à se rendre à Lyon trop souvent, et donc cela leur permet de grosses économies, mais le contexte est très particulier, et le lieu très vaste est installé dans une ancienne usine textile. Je ne sais pas si l'on peut généraliser cette expérience.

J'ai fait partie de ceux qui ont promu les ronds-points, parce que c'était moins onéreux qu'un carrefour avec feux de signalisation. Nous n'en avons alors pas mesuré les effets. Cela a pris cette dimension parce que les gens vont travailler dans la métropole et rentrent ensuite dormir chez eux. Certaines communes ont trouvé des solutions ; le maire de Jonage a ainsi racheté des commerces et définit le montant des loyers, et son centre-ville reprend vie alors que l'activité diminue autour des ronds-points.

Enfin, je suis d'accord avec ce qui a été dit : l'aspect culturel est fondamental.

**Mme Françoise Gatel, présidente.** – Nous parlons d'un écosystème, et nous sommes bien d'accord : il faut partir des atouts des territoires pour

inventer du dynamisme. Il faut amener les gens à avoir envie de fréquenter la ville.

*La mission d'information adopte, à l'unanimité, le rapport d'information et en autorise la publication.*



## PERSONNES ENTENDUES AU SÉNAT

### REUNIONS PLENIERES

#### Jeudi 3 février 2022<sup>1</sup>

M. Pierre NARRING, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, ancien membre du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable,

M. Alban GALLAND, sous-directeur du commerce, de l'artisanat et de la restauration à la Direction générale des entreprises,

M. Pascal MADRY, président - élu local, ancien membre du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable.

### AUDITIONS RAPPORTEURS

#### Mardi 15 février 2022

Mme Laurence PORTE, membre du bureau de l'Association des petites villes de France (APVF), maire de Monbard

M. Alain CHRETIEN, président de l'Association des maires de France (AMF) de la Haute-Saône, maire de Vesoul

M. Fabien VERDIER, président du Grand Châteaudun, représentant d'Intercommunalités de France

#### Mardi 15 mars 2022

M. Yoan MIOT, maître de conférences à l'Université Gustave Eiffel,

Mme Julie CHOURAQUI, doctorante en urbanisme à l'Université Panthéon-Sorbonne

*France Stratégie*

M. Cédric AUDENIS, commissaire général adjoint de France Stratégie, Mme Claire RAIS ASSA, cheffe de projet transition écologique et territoires du département développement durable et numérique

M. Aurélien DELPIROU, secrétaire général du Club ville aménagement et maître de conférence à l'École d'urbanisme de Paris

---

<sup>1</sup> Le compte-rendu de cette table-ronde est disponible à l'adresse [http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20220131/dct-bulletin\\_2022-02-03.html](http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20220131/dct-bulletin_2022-02-03.html)

Mardi 29 mars 2022

*Association des maires ruraux de France (AMRF)*

M. Gilles NOEL, président des maires ruraux de la Nièvre, maire de  
Varzy

M. Sylvain SOTTON, maire de Beaujeu

*Association des départements de France (ADF)*

M. Bruno FAURE, président du département du Cantal

Mardi 26 avril 2022

*Chambre de commerce et d'industrie (CCI)*

M. François-Xavier BRUNET, président de la CCI Tarbes et Hautes-  
Pyrénées

*Chambre de Métiers et de l'Artisanat (CMA)*

M. Joël FOURNY, président

*Confédération des petites et moyennes entreprises*

M. Xavier DOUAIS, président de la section commerce

Mme Léa BOUCHET, juriste commerce, consommation, numérique à  
la Direction des affaires économiques, juridiques et fiscales

*Procos*

M. Emmanuel Le Roch, délégué général

Mardi 10 mai 2022

*Association nationale des pôles territoriaux et des pays (anpp)*

Mme Josiane CORNELOUP, présidente

M. Michaël RESTIER, directeur

M. Serge MECHIN, vice-président Territoires de projet

*Fédération nationale des schémas de cohésion territoriale (scot)*

M. Franck BRETEAU, administrateur

Mme Stella GASS, directrice

*Fédération des élus des entreprises publiques locales*

M. Olivier TOUBIANA, Responsable du Département aménagement

M. David ZOBDA, président de la Fédération régionale des Epl des  
Caraïbes

*Agence Phare*

Mme François CATHELINEAU, Directeur des Études,



Mme Manon REGUER-PETIT, Directrice scientifique,  
Mme Claire VERDIER, Chargée d'Études.

Mardi 24 mai 2022

*Banque des territoires*

Mme Gisèle ROSSAT-MIGNOD, directrice du réseau de la Banque des Territoires

M. Michel-Francois DELANNOY, directeur du département appui aux territoires, Banque des Territoires

M. Philippe BLANCHOT, directeur des relations institutionnelles, Caisse des Dépôts et Consignations

*Agence nationale de l'habitat (ANAH)*

Mme Valérie MANCRET-TAYLOR, directrice générale

Mme Jessica BROUARD-MASSON, directrice de l'expertise et des politiques publiques

*Action Logement*

M. Bruno ARCADIPANE, président

M. Philippe LENGRAND, vice-président

Mme Nadia BOUYER, directrice générale

Akila MAT

Mercredi 1<sup>er</sup> juin 2022

*Sites & Cités remarquables de France*

M. Martin MALVY, président

Mme Marylise ORTIZ, directrice

M. Jean-Michel GALLEY, responsable revitalisation

Mardi 7 juin 2022

*Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)*

M. Yves LEBRETON, directeur général, accompagné de M. Thomas GAUTHIER, Stagiaire auprès du directeur ACV

M. Rollon MOUCHEL-BLAISOT, Préfet, directeur du programme Action Cœur de Ville

Mme Juliette AURICOSTE, directrice du programme Petites Villes de Demain

M. Jérôme GUTTON, directeur général délégué Territoires et ruralités

Mardi 21 juin 2022

*Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)*

M. François ADAM, directeur général DGALN/DHUP

M. Laurent BRESSON, sous-directeur des politiques de l'habitat (DGALN/DHUP/PH)

M. Jean-Baptiste BUTLEN, sous-directeur - DGALN/DHUP/AD

M. Guillaume LEFEBVRE, adjoint au Sous-Directeur - DGALN/DHUP/QV

M. Raphaël MONTAGNER, adjoint au chef de bureau - DGALN/DHUP/FE3

*Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU)*

Mme Brigitte BARIOL MATHAIS, directrice ;

Mme Karine HUREL, déléguée générale adjointe ;

Mme Virginie CAROLOT-LUTROT, vice-présidente de l'Agence d'Urbanisme du Havre Estuaire de la Seine (Aurh), présidente de la communauté d'agglomération Caux Seine Agglo, maire de Port-Jérôme sur Seine

M. Serge LERDA, directeur de l'Agence d'urbanisme d'Aix-en-Provence-Durance

Mardi 6 septembre 2022

M. Jean-Baptiste BLANC, sénateur de Vaucluse

Mercredi 7 septembre 2022

*Société Hexa Solution*

M. Sébastien DAMERY, directeur général & co-fondateur

Mme Claire PINSON-BESSONNET, directrice des Affaires Règlementaires.

Jeudi 8 septembre 2022

Mme Alice DE SIGY, directrice générale adjointe, Mairie de Gradignan, et M. Jacques BREILLAT, maire de Castillon-la-Bataille, auteurs d'un livre intitulé « *Revitaliser une ville-centre, regards croisés entre un Maire et sa Directrice des services* ».

## PERSONNES ENTENDUES DANS LE CADRE DES DÉPLACEMENTS

### Mercredi 27 et jeudi 28 avril 2022 : déplacement dans le Rhône

M. Patrice VERCHERE, maire de Cours, président de la Communauté d'agglomération de l'Ouest Rhodanien, M. Bruno PEYLACHON, maire de Tarare, vice-président du département du Rhône, vice-président de la Communauté d'agglomération de l'ouest rhodanien, Mme Camille DURAND, directrice du programme ACV de la commune de Tarare.

### *Table ronde relative aux programmes « Action cœur de ville » et « Petites Villes de Demain »*

Mme Fabienne VOLAY, première adjointe au maire de Tarare déléguée à l'éducation, M. Antonio AGUERA, conseiller municipal délégué aux relations avec les commerçants, foires et marchés de la mairie de Tarare, M. Quentin THEVENON, directeur de cabinet et de la communication de la commune de Tarare, Mme Camille DURAND, directrice du programme ACV de la commune de Tarare., M. Patrice VERCHERE, maire de Cours, président de la Communauté d'agglomération de l'ouest rhodanien, M. Alain SERVAN, vice-président à la politique de l'habitat, urbanisme et aménagement, Mme Christine GALILEI, vice-présidente aux commerces et à l'artisanat, M. Martin SOTTON, maire de Thizy-les-Bourgs, M. René PONTET, maire d'Amplepuis, M. Philippe VALENTIN, président de la chambre de commerce et d'industrie Lyon Métropole, M. Christophe BERNOLLIN, président de la chambre de métiers et de l'artisanat du Rhône, M. Franck VERNHES, directeur général des services de la communauté d'agglomération de l'Ouest Rhodanien, Mme Valérie L'HERITIER, cheffe du service habitat, urbanisme et services à la population de la communauté d'agglomération de l'Ouest Rhodanien, Mme Léa GOUTTENOIRE, cheffe de projet Petites Villes de Demain, Mme Marine MEUNIER, manager commerce de la communauté d'agglomération de l'Ouest Rhodanien, Mme Sylvie PEILLON, directrice générale des services à la mairie de Thizy-les-Bourgs, Mme Jocelyne FRECHET, directrice générale des services de la commune de Cours, M. Samantha FESSY, direction générale de service de Cours, M. Benjamin GUETAT, responsable de l'unité amélioration de l'habitat privé délégation locale de l'ANAH, M. Laurent VERE, DDT, M. Nicolas REUDET, DDT, Mme Gaëlle BONNEFOY-CUDRAZ, référente collectivité à la chambre de commerce et d'industrie de Lyon métropole, Mme Cécile MICHEL, référente territoriale à la chambre des métiers et de l'artisanat du Rhône, Mme Emmanuelle UNAL, secrétaire générale de la sous-préfecture.

*Table ronde relative au programme « Petites villes de demain » des communes de l'Arbresle et de Sain Bel*

M. ZANNETTACCI, président de la Communauté de communes du Pays d'Arbresle (CCPA) et maire de l'Arbresle, M. Raymond REVELLIN CLERC, conseiller communautaire CCPA et maire de Sain Bel, M. Noël ANCIAN, vice-président CCPA au développement économique de la CCPA, M. Guillaume TRY, chargé de projet PVD à la communauté de communes du Pays d'Arbresle, M. Anthony MARTINEZ, manager de centre-ville à la communauté de communes du Pays d'Arbresle, Mme Emmanuelle UNAL, secrétaire générale de la sous-préfecture.

**Jeudi 5 mai 2022 : déplacement dans le Cher**

*Table ronde à la Préfecture du Cher*

M. Jean-Christophe BOUVIER, préfet, M. Carl ACCETTONI, secrétaire général, sous-préfet de l'arrondissement de Bourges, M. Éric DALUZ, directeur, Mme Eva BOURILLON, cheffe de bureau.

*Table ronde avec les acteurs locaux de la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs dans l'objectif d'analyser le plan « Action cœur de ville »*

M. Olivier CABRERA, maire-adjoint délégué Cœur de Ville, commerce, artisanat, économie sociale et solidaire à Bourges, Mme Christine CHEZE-DHO, conseillère municipale à Bourges, conseillère communautaire à Bourges Plus, M. Nicolas SANSU, maire de Vierzon, Mme Irène FÉLIX, présidente de Bourges Plus, M. Philippe FOURNIÉ, vice-président du conseil régional du Centre-Val de Loire, M. Richard BOUDET, maire de Saint-Doulchard, M. Olivier HURABIELLE, président de la communauté de communes portes du Berry entre Loire et Val d'Aubois, M. Pierre GUILLAMO, directeur de projet Action Cœur de Ville, M. Anthony PINON, directeur du Centre Commercial Avaricum, M. Stéphane JACQUET, président de l'Office de commerce et d'artisanat de Bourges, M. Serge RICHARD, président de la chambre de commerce et d'industrie du Cher, Mme Marie-Christine TEYSSOU, présidente de niveau départemental de la chambre des métiers de l'artisanat (CMA), M. Jean-Paul DUHAMEL, directeur général adjoint chez Crédit Agricole Centre Loire et conseiller en charge du développement du commerce de proximité.

*Table ronde avec les communes et les intercommunalités du Calvados inscrites dans le programme « Petites villes de demain »*

M. Hervé MONJOIN, maire de Lignièrès, M. Laurent PABIOT, maire de Sancerre, M. Patrick NOEL, adjoint au maire de Saint-Satur, M. Yann BIVILLE, chef de Projet PVD & ORT à la mairie de Saint-Satur, M. William PELLETIER, maire de Châteauneuf-sur-Cher, Mme Clémence AUBAILLY, cheffe de projet PVD à la mairie de Châteauneuf-sur-Cher, M. François

GAMBADE, conseiller référent PVD à la mairie de Chateauneuf-sur-Cher, M. Pierre GROSJEAN, maire de Baugy, Mme Florence DAUMARD, première adjointe au maire de Châteaumeillant, M. Gilbert CAIA, deuxième adjoint au maire de Châteaumeillant, M. Florian BERGES, chef de projet PVD à la mairie de Châteaumeillant, Mme Christelle PETIT, maire de Les Aix-d'Angillon, M. Fabrice CHOLLET, maire de Saint Martin d'Auxigny, M. Romain FONTAINE, directeur de la mairie d'Avord, M. Pierre GUIBLIN, maire de Sancoins, Mme Alexane ROUAULT, cheffe de projet PVD à la mairie de Sancoins, M. Pierre DUCASTEL, maire de La Guerche-sur-l'Aubois, Mme Laurence RENIER, maire d'Aubigny-sur-Nère, Mme Nicole PROGIN, maire de Saint-Florent-sur-Cher, Mme Anaïs DIGUET, cheffe de projet PVD, M. Jean-Louis SALAK, maire de Mehun-sur-Yèvre, M. Jérôme DENIS, manager commerce, Mme Véronique MATHEVON, chargée de mission PVD/ORT à la mairie de Saint-Amand-Montrond, M. Thomas DUCHEMANN, chargé de projet PVD/ORT à la mairie de Saint-Amand-Montrond.

### **Mercredi 11 mai 2022 : déplacement dans le Calvados**

#### *Table ronde avec les représentants de l'État*

M. Guillaume LERICOLAIS, sous-préfet de Lisieux, Mme Isabelle PIRIOU, M. Nicolas FOURRIER, directeur-adjoint de la direction départementale des territoires et de la mer du Calvados, Mme Géraldine MARTIN, cheffe de service « construction, aménagement et habitat ».

#### *Échange avec la municipalité de Lisieux*

M. Sébastien LECLERC, maire, Mme Caroline VERHAEGHE, adjointe au maire de Lisieux en charge de l'Action Cœur de Ville, Mme François CALLAND, directeur général des services, Mme Maud MAGLOIRE, directrice de l'aménagement urbain.

#### *Table ronde avec les acteurs de l'agglomération levoixienne sur la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs dans le cadre du dispositif « Action cœur de ville »*

M. Sébastien LECLERC, maire de Lisieux, Mme Caroline VERHAEGHE, adjointe au maire de Lisieux en charge de l'Action Cœur de Ville, Mme François CALLAND, directeur général des services de la mairie de Lisieux, Mme Maud MAGLOIRE, directrice de l'Aménagement urbain de la mairie de Lisieux, Mme Sophie PALLU, cheffe de Cabinet du maire de Lisieux, Mme Julie LESAGE, manager du centre-ville, Mme Valérie DESQUENE, conseillère départementale, M. Serge TOUGARD, conseiller régional, M. Yves DESHAYES, maire de Pont-l'Évêque, M. Olivier COLIN, vice-président de la communauté de communes Normandie-Cabourg-Pays d'Auge, Mme Patricia PETIT, directrice régionale de la direction régionale Action Logement Normandie, M. Régis BELLENCONTRE, vice-président de

la direction régionale Action Logement Normandie, M. Frédéric NOËL, directeur régional Normandie, Mme Céline CHAMPEYROL-BUGE, directrice territoriale Calvados, Mme Morgane BOISSON, responsable de délégation à la chambre du commerce et de l'industrie Seine estuaire dans le Pays d'Auge, Mme Aurélie VERNAUDON, membre élue de la chambre de métiers et de l'artisanat Interdépartementale Calvados - Orne, Mme Bénédicte RIQUET, membre de la direction des services appui aux entreprises et territoires à la chambre de métiers et de l'artisanat Interdépartementale Calvados - Orne, Mme Caroline VOLLE-COLOMER, vice-présidente Industrie au conseil d'administration à la confédération des petites et moyennes entreprises du Calvados.

*Table ronde avec les acteurs de l'agglomération levoixienne sur la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs dans le cadre du dispositif « Action cœur de ville »*

M. Philippe PESQUEREL, président de la communauté de communes de Val ès dunes, M. Sylvain POTIER, directeur du développement territorial à la communauté de communes de Bayeux Intercom, Mme Carine BION-HETET, conseillère communautaire à la communauté de communes de Bayeux Intercom et adjointe au maire chargée d'urbanisme et de PVD à Bayeux, M. Joël BRUNEAU, président de la communauté urbaine Caen la mer, M. Fabien TESSIER, conseiller communautaire à la communauté de communes de Seules Terres et Mer et adjoint au maire de Creully-sur-Seules, M. Olivier PAZ, président de la communauté de communes Normandie Cabourg Pays d'Auge, M. Thierry LEFORT, président de la communauté de communes Cœur de Nacre, M. Hubert PICARD, président de la communauté de communes Vallées de l'Orne et de l'Odon, M. Jean-Philippe MESNIL, président de la communauté de communes Pays de Falaise, M. François CHANTELOUP, directeur général des services de la communauté de communes du Pays de Honfleur Beuzeville, M. Steven CAMPIGLIA, chargé de PVD de la communauté de communes d'Isigny-Omaha Intercom, M. François AUBEY, président de la communauté d'agglomération de Lisieux Normandie et maire de Mézidon Vallée d'Auge, Mme Mathilde LOUIS, chargée de PVD à la communauté de communes de Pré-Bocage Intercom, Mme Ana MASULLO, chef de projet PVD à la communauté de communes de Vire au Noireau, Mme Sylvie FEREMANS, maire de Cambremer, M. Frédéric LEGOUVERNEUR, maire de Livarot, M. Etienne COOL, maire d'Orbec, M. Gilles LEMARIÉ, adjoint au maire en charge des finances de la Mairie de Saint-Pierre-en-Auge, M. Philippe LAGALLE, maire de Thury-Harcourt/Le Hom, M. Claude BOSSARD, adjoint au maire en charge des finances à la mairie de de Luc-sur-Mer, M. François-Xavier EDELIN, directeur général des services de la mairie de Luc-sur-Mer, M. Georges RAVENEL, maire de Noues de Sienne, Mme Clémence PAGNON, chargée de mission PVD de la mairie d'Isigny-sur-Mer, M. Pierre MOURARET, maire de Dives-sur-Mer, Mme Julia REGNAULT, chargée de mission PVD à la mairie de Dives-sur-Mer, M. Yves

DESHAYES, maire de Pont-l'Evêque, Mme Céline GUÉNÉGO, cheffe de projet PVD à la mairie de Pont-l'Evêque, M. Romain BAIL, maire de Ouisseham, M. Frédéric SOREAU, directeur général des services à la mairie de Thue et Mue, M. Patrice DUNY, directeur général des services au pôle métropolitain Caen Normandie Métropole, Mme Émilie PATRY-LEBLANC, chargée de mission réseau au pôle métropolitain Caen Normandie Métropole, Mme Sylvie LENOURRICHEL, première vice-présidente du conseil départemental du Calvados.

**Mercredi 22 juin 2022, déplacement dans l'Indre-et-Loire**

*Table ronde avec les acteurs impliqués dans le programme « Action cœur de ville »*

M. Laurent VIGNAUD, sous-préfet, M. Jean-Luc DUPONT, président, M. Éric MAUCORT, premier adjoint au maire de Chinon, Mme Sophie LAGRÉE, adjointe au maire de Chinon, M. Didier GODOY, vice-président à la communauté de communes Chinon Vienne et Loire, M. Denis FOUCHÉ, vice-président de la communauté de communes Chinon Vienne et Loire, Mme Monique CHAYÉ, directrice du Développement territorial, M. Fabien MORIN, chef de projet Action Cœur de Ville, Mme Malak IDRISSE BOUZIDI, chargée des projets d'aménagement ACV, Mme Dorianne DORVILLERS, chargée de développement territorial à la Caisse des dépôts et consignations, M. Grégory CHESNEAU, directeur territorial, Mme Carole JOLY, chargée des investissements bailleurs à l'Action logement services en Indre-et-Loire, M. Damien BARRON, responsable de service à Solidaires pour l'habitat, M. Philippe ROUSSY, président de la chambre de commerce et d'industrie de la Nièvre, M. Jean-François MARIN, membre associé de la chambre des métiers et de l'artisanat de la Nièvre, Mme Aurélie CHEVASSUS, directrice de l'office de tourisme d'Azay-Chinon Val de Loire.

*Table ronde avec les services de l'État dans le département*

Mme Marie LAJUS, préfète, Mme Sylvie CLAVEAU, cheffe du bureau de l'appui au développement local, M. Charles FOURMAUX, directeur de cabinet, M. Philippe FRANÇOIS, sous-préfet, M. Laurent VIGNAUD, sous-préfet, M. Damien LAMOTTE, directeur départementale des territoires d'Indre-et-Loire.

*Table ronde avec les communes et les intercommunalités d'Indre-et-Loire inscrites dans le programme « Petites villes de demain »*

M. Jean-Gérard PAUMIER, président du conseil départemental d'Indre-et-Loire, M. Jean-Luc DUPONT, président de la communauté de Communes Chinon Vienne et Loire, M. Xavier DUPONT, président de la communauté de communes de Touraine Ouest Val de Loire, M. Lionel CHANTELOUP, premier vice-président de la communauté de communes de Bléré Val de Cher, M. Marc LEPRINCE, vice-président de la communauté de communes du Castelrenaudais, Mme Adeline HOLL, chargée de mission ORT/PVD à la

communauté de communes du Castelrenaudais, Mme Sophie METADIER, chargée du programme PVD à la communauté de communes de Loches Sud Touraine, Mme Adrienne MARTINS, cheffe de Projet CRTE-ORT-PVD à la communauté de communes de Gâtine et Choisilles - Pays de Racan, M. Marc ANGENAULT, maire de Loches, Mme Valérie GERVÈS, première adjointe au maire de Loches, M. Benoît BARANGER, maire de Bourgueil, M. Michel CHAMPIGNY, maire de Sainte-Maure-de-Touraine, M. Jean-Paul CHARRIER, maire de Preuilley-sur-Claise, Mme Marie-Laure DURAND, première adjointe à la mairie de Ligueil, M. François-Xavier KISTNER, quatrième adjoint à la mairie de Ligueil, M. Michel JOLLIVET, maire de Neuillé-Pont-Pierre, M. Christophe ROY, premier adjoint à la mairie de Neuillé-Pont-Pierre, M. Etienne MARTEGOUTTE, maire de Richelieu, M. Fabien NEBEL, maire de Bléré, M. Pierre-Alain ROIRON, maire de Langeais, Mme Nathalie VIGNEAU, maire de L'Ile Bouchard, M. Stéphane CHARTIER, collaborateur de cabinet à la mairie de Château Renault.



## LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Action logement
- Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)
- Agence Phare
- Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)
- Agence nationale de l'habitat (ANAH)
- ANPP - Territoires de projet (Association Nationale des Pôles territoriaux et des Pays)
- Assemblée des départements de France (ADF)
- Association des maires de France (AMF)
- Association des petites villes de France (APVF)
- Banque des Territoires (BDT)
- Fédération des élus des entreprises publiques locales
- Fédération nationale des schémas de cohésion territoriale (SCoT)
- Mouvement des entreprises de France (MEDEF)
- PROCOS - Fédération pour l'urbanisme et le développement du commerce spécialisé
- Rakuten
- Régions de France (ARF)
- SNCF
- Villes de France
- VALHOR, Interprofession française de l'horticulture, de la fleuristerie et du paysage.

## ANNEXE 1 : DISPOSITIONS JURIDIQUES ET FISCALES APPLICABLES AUX ORT

Nature des dispositions	Objectif poursuivi	Support juridique	Volet réglementaire	Modifications législatives ou réglementaires ultérieures
Création des ORT	La convention d'ORT confère des nouveaux droits juridiques et fiscaux, notamment pour renforcer l'attractivité commerciale en centre-ville et moderniser le parc de logements.	<u>Art. L303-2 du code de la construction et de l'habitation</u>	Aucun décret nécessaire	La loi 2019-753 du 22 juillet 2019 créant l'ANCT confie à cette dernière la mission de favoriser l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux dans les ORT
ORT poly-centrées	Possibilité de conclure une ORT sur le périmètre d'une ou de plusieurs communes membres de l'EPCI <b>sans intégrer la ville principale</b> , par dérogation du préfet, et sous réserve de répondre aux deux conditions suivantes : -Présenter une situation de discontinuité territoriale ou d'éloignement par rapport à la ville principale -Identifier en son sein une ou des villes	Art. 95 Loi 3DS => Art. L. 303-3 du CCH		

	présentant des caractéristiques de centralité appréciées notamment au regard de la diversité des fonctions urbaines exercées en matière d'équipements et de services vis-à-vis des communes alentour.			
<b>Élargissement de la définition des secteurs d'intervention de l'ORT</b>	Le périmètre des secteurs d'intervention peut comprendre également, outre le ou les centres-villes, les parties déjà urbanisées de toute commune membre de l'EPCI	Nouveau : Art. 96 Loi 3DS => Art. L. 303-2 du CCH		
<b>Denormandie dans l'ancien</b>	Dispositif fiscal d'aide à l'investissement locatif en faveur de la rénovation des logements. Réduction d'impôt, en fonction de la durée d'engagement de location, pour des loyers plafonnés. Prolongation d'un an jusque fin 2023	Loi de finances 2018 pour 2019 => Article 199 novovicies et articles 2 et 46 de l'annexe III du code général des impôts		
<b>L'ORT vaut convention d'OPAH Renouvellement urbain (RU)</b>	L'ORT vaut convention d'OPAH RU si elle partage toutes ses caractéristiques (périmètre, montant des aides, mesures d'accompagnement social, interventions urbaines).			
<b>L'ORT peut prolonger une convention d'OPAH RU</b>	Prolongement possible de l'OPAH RU de plusieurs années grâce à son inscription dans une ORT afin de mieux intégrer la dimension d'habitat au projet de			

	revitalisation urbaine.			
L'ORT favorise le retour des commerces en cœur de ville, en dispensant d'AEC les projets s'implantant dans un secteur d'intervention incluant un centre-ville identifié par la convention d'ORT. La convention d'ORT peut fixer un seuil pour déclencher l'instruction d'AEC : à minima 5000 m <sup>2</sup> de surface de vente (2500 m <sup>2</sup> de surface à prédominance alimentaire).	<b>Simplification des projets d'implantation commerciale en centre-ville</b>  Éviter toutefois les grands projets commerciaux dans les centres villes	<u>Art. L752-1-1 du code de commerce</u>	Aucun décret nécessaire <sup>1</sup>	<b>NON</b>
Dispense d'AEC pour les opérations immobilières combinant un projet d'implantation commerciale et de logements en centre-ville d'ORT dès lors que la surface de vente du	Favoriser la cohabitation commerce/habitations en centre-ville	<u>Art. L. 752-2 du code de commerce (IV)</u>	<b>Pas de décret prévu</b>	<b>NON</b>

<sup>1</sup> Un décret a en revanche été pris pour préciser les conditions de publicité des projets non soumis à AEC, dont l'implantation est prévue dans un secteur d'intervention d'une ORT comprenant un centre-ville identifié par la convention de l'opération. Décret en Conseil d'État n° 2019-563 du 07/06/2019 relatif à la procédure devant la CNAC et au contrôle du respect des autorisations d'exploitation commerciale (Art. R. 752-44-14 du code de commerce).

commerce est inférieure au quart de la surface plancher destiné à l'habitation.				
<p>Les baux relatifs à un local commercial ne peuvent porter que sur ce local dans les immeubles qui abritent à la fois un ou plusieurs locaux commerciaux ainsi que des logements (interdiction du « bail unique »)</p> <p>Par ailleurs, sont désormais interdits les travaux qui, dans un même immeuble, condamnent l'accès indépendant aux locaux ayant une destination distincte de l'activité commerciale ou artisanale</p>	<p>Favoriser la cohabitation commerce/habitations dans les immeubles de centre-ville</p> <p>Repeupler les étages d'habitation</p>	<p><u>Art. L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation</u></p>	<p>Aucun décret nécessaire</p>	<p><b>NON</b></p>
<p><b>Favoriser le logement en centre-ville</b> (déclaration par le maire de l'état d'abandon manifeste)</p>		<p><u>Art. L. 2243-1-1 du CGCT</u></p>	<p>Aucun décret nécessaire</p>	<p>Art 156 de la loi 3DS</p> <p>NB : cette mesure, désormais générale, n'est plus limitée aux ORT. Toutefois, les mots « <i>situé dans le périmètre de l'opération</i> » doivent être supprimés par</p>

				coordination.
<b>Dispositif d'intervention immobilière et foncière (DIIF) et vente d'immeuble à rénover (VIR) en ORT</b>	<p>Aide de l'Anah au profit d'opérateurs publics, para-publics ou privés visant à rénover des immeubles entiers en vue de la vente de logements en accession sociale ou en locatif conventionné (VIR) ou portage locatif conventionné sur 9 ans avant revente (DIIF). Objectif de régulation du marché locatif privé (lutte contre les marchands de sommeil).</p> <ul style="list-style-type: none"><li>•Aides de l'Anah vers des opérateurs publics et para-publics: EPA, EPF, EPFL, organismes HLM, SEM, SPL, SPLA; Élargissement à tous organismes depuis fin 2020</li><li>•En DIIF : subventions pour un immeuble en location pendant 9 ans par l'opérateur</li><li>•En VIR : l'opérateur vend les logements avant leur rénovation sur la base d'un programme de travaux. Le bénéficiaire final achète le logt à un prix minoré par la subvention pour l'occuper en accession sociale ou le louer sous plafond de loyer</li></ul>	<p>Loi ÉLAN =&gt; décret Anah n° 2019-498 du 22 mai 2019 ; décret n° 2020-1750 du 28 décembre 2020 =&gt; Instruction de l'Anah du 22 janvier 2021</p>		

<p><b>Abattement d'impôt sur les plus-values de cession de biens (y compris activités)</b></p>	<p>abattement sur les plus-values résultant de la cession de biens immobiliers bâtis ou de droits relatifs à ces mêmes biens selon certaines conditions, en vue de les démolir pour reconstruire des bâtiments collectifs d'habitation d'une certaine densité dans un délai de quatre ans.</p>	<p>Loi de finances 2020 pour 2021 =&gt; Article 150 VE du code général des impôts</p>		
<p><b>Moratoire</b>  Possibilité de <b>suspension</b> par le préfet d'un <b>projet d'exploitation commerciale</b> située en périphérie des <b>ORT</b></p>	<p>Préserver les centres villes</p>	<p><u>Art L752-1-2 du code de commerce</u></p>	<p><u>Décret en Conseil d'Etat n° 2019-795 du 26/07/2019</u> relatif à la faculté de suspension de la procédure d'AEC</p> <p><u>Art R752-29-1 et suivants du code de commerce</u></p> <p><u>Art R423-36-1 du code de l'urbanisme</u> (3<sup>e</sup> alinéa)</p> <p>Circulaire du 31</p>	<p>art. 96 de la loi 3DS : dispositif limité aux ORT comprenant un centre-ville</p>

			octobre 2019 (NOR : ECO1929035C)	
<b>Maintien des services publics dans les centres-villes / information des élus</b>	Instaurer un dialogue sur le départ des services publics pour tenter d'y remédier	<u>Art. L2255-1 du CGCT</u>	Aucun décret nécessaire	<b>NON</b>
<b>ORT et permis d'aménager multi-sites</b>	Pour une durée de cinq ans à compter du 28/11/2018, possibilité de permis d'aménager multi-sites portant sur plusieurs unités foncières non contiguës (équilibrer financièrement les opérations).		Loi ÉLAN	
<b>ORT et droit d'innover</b>	Pendant 7 ans à compter du 28/11/2018, possibilité de déroger aux règles opposables pour la construction et démontrer que sont atteints des résultats satisfaisant aux objectifs poursuivis par ces règles.		Article 5 de la loi ÉLAN	
<b>Procédure intégrée pour mise en compatibilité des documents d'urbanisme en ORT</b>	L'adaptation des documents d'urbanisme (SCOT, PLU) au projet de territoire contenus dans l'ORT peut être facilitée dans le cadre de la procédure intégrée prévue dans le code de l'urbanisme (art. L 300-6-1).		Loi ÉLAN	
<b>Déroghations à l'application de certaines règles du PLU</b>	Déroghations possibles aux règles de retrait, densité, gabarit, stationnement, de destination des sols dès lors qu'elle contribue à la diversification des fonctions urbaines du secteur concerné (zones pavillonnaires, entrées de villes		Nouveau : Art. 96 Loi 3DS =>Art. L. 152-6-4 du code de l'urbanisme	



	commerciale) ; dérogation supplémentaire possible des règles relatives au gabarit pour les constructions contribuant à la qualité du cadre de vie, par la création d'espaces extérieurs en continuité des habitations.			
<b>Accélération des projets par voie d'ordonnance</b>	Rationaliser les procédures d'autorisation, de planification et de consultation (codes urbanisme et environnement) pour accélérer les projets sur des terrains déjà artificialisés dans les périmètres d'ORT: ordonnance à prendre en 2022.		Art. 226 Loi Climat et Résilience	
<b>Stratégie commerciale en ORT et dispense de CDAC à l'échelle de l'EPCI</b>	Expérimentation sur six ans : pouvoir dispenser de CDAC les projets situés dans les territoires en ORT couverts par un SCOT comprenant un DAACL, dotés de PLU, et après accord de la CNAC sur la stratégie commerciale prévue dans ces documents.		Art. 97 de la loi 3DS => art.L-752-1 et suivants du code du commerce	
<b>Exonération totale ou partielle pour les PME commerciales ou artisanales de CFE, TFPB et CVAE dans les communes classées en zone de revitalisation de centre-ville (ZRCV)</b>	L'ORT offre la possibilité aux collectivités de limiter la fiscalité du commerce et de l'artisanat, afin de favoriser leur maintien en cœur de ville, selon certaines conditions (délibération préalable du Conseil municipal, revenu fiscal médian par unité de consommation de la commune doit être inférieur à la médiane nationale des revenus fiscaux).		Loi de finances 2019 pour 2020 => Article 1464 F du code général des impôts + arrêté du 31/12/2020	

<p><b>Droit de préemption urbain (DPU) renforcé et droit de préemption sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux et les terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial</b></p>	<p>La signature d'une ORT ne modifie pas les conditions requises par le code de l'urbanisme pour la mise en place du DPU. Cependant, l'instauration de ce droit devant être motivée, la commune titulaire du droit, ou son concessionnaire, peuvent solidement s'appuyer sur le projet global de territoire devant être réalisé dans le cadre de l'ORT pour justifier de son instauration, notamment le DPU renforcé (Délégation DPU: à inscrire dans la convention d'ORT. La loi 3DS précise les conditions d'intervention d'opérateurs en matière de revitalisation commerciale.</p>		<p>Loi ÉLAN, Art. 110 de la loi 3DS</p>	
<p><b>Limitation de l'artificialisation des sols et projets en ORT</b></p>	<p>Les projets commerciaux supérieurs à 10 000 m<sup>2</sup> de surface de vente et engendrant une artificialisation des sols sont interdits sauf si, notamment, ils se situent en secteur d'intervention d'une ORT</p>		<p>Art. 215 Loi Climat et Résilience =&gt; l'article L.752-6 code commerce</p>	<p>En attente d'un décret d'application</p>
<p><b>Mise en demeure de réhabilitation d'une zone d'activité</b></p>	<p>Mise en demeure des propriétaires de procéder à la réhabilitation des locaux, terrains ou équipements concernés, lorsque l'état de dégradation ou l'absence d'entretien compromettent l'aménagement ou de restructuration de la zone d'activité. Possibilité d'expropriation pour cause d'utilité publique en dernier recours.</p>		<p>Art. 220 Loi Climat et Résilience =&gt; l'article L.300-8 CU</p>	<p>Décret attendu en Conseil d'État</p>

---

<b>ORT et agences d'urbanisme</b>	les agences d'urbanisme peuvent apporter ponctuellement une ingénierie, dans le cadre d'une convention d'ORT dans les territoires qui sont situés à proximité de leur périmètre d'action.		Art. 205 Loi Climat et Résilience => l'article L.132-6 CU	
<b>ORT et EPF d'Etat</b>	Extension possible des conditions d'intervention d'un EPF d'Etat, en absence de couverture du territoire par un EPF local.		Art. 112 de la loi 3DS	

**ANNEXE 2 : TABLEAU DE SUIVI DES PRINCIPALES DISPOSITIONS « REVITALISATION »  
DE LA LOI ÉLAN**

Nature des dispositions	Objectif poursuivi	Proposition de loi adoptée par le Sénat	Numérotation (provisoire) du projet de loi ÉLAN	Numérotation du texte définitif (loi ÉLAN)	Code modifié	Volet réglementaire	Modifications législatives ou réglementaires ultérieures
<b>1. Renforcer l'analyse des projets ex ante</b>							
<p>Ouverture de la composition des CDAC au <b>tissu économique</b> *</p> <p>Obligation pour les CDAC <b>d'auditionner</b> les <b>animateurs</b> du commerce de centre-ville ainsi les <b>associations</b> de commerçants *</p> <p><b>Obligation d'information</b> des maires des communes <b>limitrophes</b> des</p>	<p>Apporter la vision des acteurs économiques pour mieux mesurer l'impact d'un projet</p>	<p align="center"><u>Art 13</u></p>	<p align="center"><u>Art 54 bis C du texte provisoire</u></p>	<p align="center"><u>Art 163</u></p>	<p align="center"><u>Art L751-2 du code de commerce</u></p>	<p align="center"><u>Décret en Conseil d'État n° 2019-331 du 17/04/2019</u></p> <p align="center"><u>Article R751-1 et suivants du code de commerce</u> (modalités de désignation et durée du mandat des personnalités qualifiées)</p> <p align="center">Ce décret en Conseil d'État <b>n'était pas prévu par la loi.</b></p>	<p align="center">NON</p> <p align="center"><b>mais une modification législative est nécessaire sur le 1<sup>er</sup> point</b> en raison de sa <b>non-conformité au droit communautaire</b></p> <p align="center"><i>(CE, n°431724 du 22 novembre 2021 suite à la question préjudicielle)</i></p> <p align="center">Voir <u>l'Instruction du Gouvernement du 28 janvier 2022 sur le</u></p>

Nature des dispositions	Objectif poursuivi	Proposition de loi adoptée par le Sénat	Numérotation (provisoire) du projet de loi ÉLAN	Numérotation du texte définitif (loi ÉLAN)	Code modifié	Volet réglementaire	Modifications législatives ou réglementaires ultérieures
demandes d'AEC <sup>1</sup> *							<u>recours à l'expertise des représentants des chambres consulaires en matière d'aménagement commercial.</u>
Possibilité pour un membre de la CDAC d'être entendu par la CNAC en cas de recours	Renforcer la portée des décisions des CDAC	<u>Art 18</u>	Art 54 <i>bis</i> G du <u>texte provisoire</u>	<u>Art 167</u>	<u>Art L752-19 du code de commerce</u>	Pas de décret	NON
Contribution du projet à la préservation ou revitalisation du <b>tissu commercial du centre-ville</b>	Étude d'impact pour anticiper les conséquences des projets	<u>Art 15 (III)</u>	Art 54 <i>bis</i> F du <u>texte provisoire</u>	<u>Art 166</u>	<u>Art L752-6 du code de commerce (III)</u>	<u>Décret en Conseil d'État n° 2019-331 du 17/04/2019</u> <u>Art R752-6 du code de commerce<sup>2</sup></u>	NON NB : Disposition validée par le Conseil

<sup>1</sup> Autorisation d'exploitation commerciale

<sup>2</sup> **L'analyse d'impact** doit comprendre une « présentation de la contribution du projet à l'animation des principaux secteurs existants, notamment en matière de complémentarité des fonctions urbaines et d'équilibre territorial ; en particulier, contribution, y compris en termes d'emploi, à l'animation, la préservation

Nature des dispositions	Objectif poursuivi	Proposition de loi adoptée par le Sénat	Numérotation (provisoire) du projet de loi ÉLAN	Numérotation du texte définitif (loi ÉLAN)	Code modifié	Volet réglementaire	Modifications législatives ou réglementaires ultérieures
<p>mesure des coûts indirects de la collectivité en matière d'infrastructures et de transport, émission de gaz à effet de serre</p> <p>obligation pour le demandeur de produire une <b>analyse d'impact</b> du projet commercial / <b>organisme indépendant</b> habilité par le préfet</p>							<p>constitutionnel  <u>Cons. const., 12 mars 2020, n° 2019-830 QPC</u>                      (cons 10)</p>

*ou la revitalisation du tissu commercial des centres-villes de la commune d'implantation et des communes limitrophes incluses dans la zone de chalandise définie pour le projet, avec mention, le cas échéant, des subventions, mesures et dispositifs de toutes natures mis en place sur les territoires de ces communes en faveur du développement économique ».*

Nature des dispositions	Objectif poursuivi	Proposition de loi adoptée par le Sénat	Numérotation (provisoire) du projet de loi ÉLAN	Numérotation du texte définitif (loi ÉLAN)	Code modifié	Volet réglementaire	Modifications législatives ou réglementaires ultérieures
<p><b>Test « anti-friches »</b></p> <p>(Obligation pour le demandeur de surfaces commerciales de <b>démontrer</b>, dans l'analyse d'impact, que son projet ne peut pas s'implanter sur une friche commerciale existante, d'abord en centre-ville puis en dehors)</p>	<p>Cibler les friches urbaines comme zone d'accueil des projets</p>	<p><u>Art 15 (V)</u></p>	<p>Art 54 bis F du <u>texte provisoire</u></p>	<p><u>Art 166</u></p>	<p><u>Art L752-6 du code de commerce</u> (IV)</p>	<p><b>Aucun décret nécessaire</b></p>	<p><b>NON</b></p> <p><u>NB</u> : Disposition validée par le Conseil constitutionnel <u>Cons. const., 12 mars 2020, n° 2019-830 QPC</u> (cons 11)<sup>1</sup></p>

<sup>1</sup> *Le Conseil constitutionnel précise que « ces dispositions n'ont pas pour effet d'interdire toute délivrance d'une autorisation au seul motif qu'une telle friche existerait » mais « permettent au demandeur de faire valoir les raisons, liées par exemple à la surface du commerce en cause, pour lesquelles les friches existantes ne permettent pas l'accueil de son projet »*

Nature des dispositions	Objectif poursuivi	Proposition de loi adoptée par le Sénat	Numérotation (provisoire) du projet de loi ÉLAN	Numérotation du texte définitif (loi ÉLAN)	Code modifié	Volet réglementaire	Modifications législatives ou réglementaires ultérieures
<b>2. Contrôle du respect de la loi sur les implantations commerciales</b>							
<p><b>Contrôle de la conformité à l'AEC de l'implantation réalisée</b> *</p> <p>En absence de délivrance du certificat, l'exploitation est réputée illicite. Les agents habilités des collectivités locales peuvent constater l'infraction</p> <p>*</p> <p><b>Compétence liée du préfet pour mettre en demeure l'exploitant</b></p>	<p>Renforcer les obligations pour les exploitants</p>	<p><u>Art 16</u></p>	<p>Art 54 <i>bis</i> H du <u>texte provisoire</u></p>	<p><u>Art 168</u></p>	<p><u>Art L752-23 du code de commerce</u></p>	<p><u>Décret en Conseil d'État n° 2019-563</u> du 07/06/2019 relatif à la procédure devant la CNAC et au contrôle du respect des AEC</p> <p><u>Art R752-44-15 et suivants du code de commerce</u> (section V : « du contrôle »)</p>	<p>NON</p>



Nature des dispositions	Objectif poursuivi	Proposition de loi adoptée par le Sénat	Numérotation (provisoire) du projet de loi ÉLAN	Numérotation du texte définitif (loi ÉLAN)	Code modifié	Volet réglementaire	Modifications législatives ou réglementaires ultérieures
<b>Enrichissement de la base ICODE</b> (aide à la décision pour les préfets et les CDAC) <sup>1</sup>	Aide à la décision	Aucune disposition	Art 54 <i>bis</i> H du <u>texte provisoire</u>  La disposition sur la base ICODE est issue d'un <u>amendement en séance de M. Pointereau</u>	<u>Art 168</u>	<u>Art L752-23 du code de commerce</u> (dernier alinéa du II)	Aucun décret nécessaire	<b>Abrogation</b> par l'article 126 de la loi ASAP <sup>2</sup>  (NB : <b>Erreur de coordination</b> car la base ICODE est toujours mentionnée à l'art L752-23 du code de commerce)

### 3. Obligations de remises en état des friches

<b>Renforcement des obligations de remise en état des surfaces commerciales</b>	Augmenter la capacité de résilience des sites abandonnés.	<u>Art 17</u>	Article 54 <i>bis</i> D du <u>texte provisoire</u>	<u>Art 164</u>	<u>Art. L. 752-1 du code de commerce</u>	<b>Article 5 du décret en Conseil d'Etat n° 2019-563 du 07/06/2019</b> relatif à la procédure	<b>NON</b>
---	---	---------------	--	----------------	--	---	------------

<sup>1</sup> La base ICODE (Implantations des Commerces de Détail) créée en 2014 avait 2 objectifs :

- objectif initial : connaissance locale du commerce de détail (données économiques) ;
- objectif ajouté par la loi ELAN : recenser les certificats et l'activité de contrôle du préfet (données administratives).

<sup>2</sup> Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique. Voir le rapport de l'AN qui explique les motifs de l'abrogation (« alléger la charge d'une mission d'études économiques de l'État et éviter la redondance de données sur le commerce de détail »).

Nature des dispositions	Objectif poursuivi	Proposition de loi adoptée par le Sénat	Numérotation (provisoire) du projet de loi ÉLAN	Numérotation du texte définitif (loi ÉLAN)	Code modifié	Volet réglementaire	Modifications législatives ou réglementaires ultérieures
<p><b>abandonnées</b></p> <p>Le préfet peut obliger le propriétaire à consigner une somme</p>						<p>devant la CNAC et au contrôle du respect des AEC</p> <p><u>Art R. 752-45 à 49 du code de commerce</u></p>	
<b>4. Renforcement du DAAC</b>							
<p>Rendre le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) <b>obligatoire</b> et <b>prescriptif</b> (SCOT et, à défaut, PLUi)</p>	<p>Se doter d'une <b>stratégie commerciale</b>. Le DAAC détermine les conditions d'implantation des équipements commerciaux importants, le type d'activité et la surface de</p>	<u>Art 22</u>	<u>Art 54 bis I du texte provisoire</u>	<u>Art 169</u>	<p><b>SCOT :</b></p> <p><u>Art L141-17</u> du code de l'urbanisme</p> <p><b>PLUi :</b></p> <p><u>Art L151-6</u> du même code</p>	<p>Aucun décret nécessaire</p>	<p><b>OUI</b></p> <p>L'art L141-17 est devenu l'art <u>L141-6</u><sup>1</sup>.</p> <p>La loi « climat et résilience » a renommé le DAAC en un <b>DAACL</b> (document d'aménagement artisanal, commercial et <b>logistique</b>) ;</p>

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale

Nature des dispositions	Objectif poursuivi	Proposition de loi adoptée par le Sénat	Numérotation (provisoire) du projet de loi ÉLAN	Numérotation du texte définitif (loi ÉLAN)	Code modifié	Volet réglementaire	Modifications législatives ou réglementaires ultérieures
	vente maximale des équipements commerciaux par secteurs.						=> <u>voir le rapport du Sénat sur ce point.</u>  Nécessité de <b>mise en cohérence législative</b> : « <i>le commerce de centre-ville</i> » est pris en compte dans l’art L141-6 du code de l’urbanisme mais pas dans l’art L151-6 du même code (pas d’alignement PLUi / SCOT).

---

### ANNEXE 3 : EXEMPLES D'ADAPTATION DES OFFRES DES PARTENAIRES DU PROGRAMME

Comme indiqué dans le rapport, les élus locaux considèrent que l'offre de l'ANCT et de ses partenaires **ne part pas suffisamment de leurs besoins**. Les partenaires du programme soutiennent l'inverse. Si la critique des élus locaux doit être entendue, il est aussi utile d'évoquer quelques ajustements réalisés par les partenaires qui sont parfois peu connus.

L'ANCT a lancé, dans un souci d'adaptation aux particularités rencontrées par les lauréats des villes ACV, de nouveaux partenariats nationaux (par exemple avec le Conservatoire national des arts et métiers). L'agence a également mis en place des Fabriques prospectives, qui regroupent chacune six à huit territoires par an et proposent une offre de services et d'ingénierie afin de travailler sur des transitions d'intérêt national et territorial.

**Action Logement (AL)** a « *continuellement enrichi son offre pour s'adapter aux réalités locales et compléter les angles morts initiaux ou difficultés remontées des territoires* » selon ses propos. À titre d'exemple, AL a décidé en novembre 2019, une diminution des taux de prêt immobilier (passage de 1% à 0,25%) et la suppression de l'obligation de conventionnement ANAH pour intervenir sur des projets non financés par AL, afin d'assouplir les conditions d'éligibilité aux aides. Elle a fait aussi évoluer ses règles de décaissement pour faciliter le paiement des artisans et des entreprises. En mars 2021, Action Logement a également créé un nouveau financement dédié à la restructuration lourde du parc social en centre-ville ACV.

L'ANAH a proposé des adaptations en créant un financement spécifique pour les villes ACV et les villes couvertes par un dispositif d'OPAH RU permettant de cofinancer ces travaux dès lors que le logement ne nécessite pas des travaux d'amélioration, par exemple ou encore en prolongeant le cofinancement des postes de chefs de projet d'une année supplémentaire alors que la réglementation de l'Anah ne permettait un cofinancement que d'un an en phase pré-opérationnelle.

**La Banque des Territoires (BdT)** a adapté sa doctrine d'investissement afin de pouvoir financer des projets de moins grande envergure pour tenir compte des réalités économiques des petites villes. La BdT s'est ainsi détachée de son cadre d'intervention traditionnel en finançant pour ACV 60% de projets d'un montant inférieur à 1M d'euros. La BdT a par ailleurs œuvré pour la mise en place d'ingénieries thématiques spécifiques en matière de digitalisation, de nature et biodiversité, ou encore des offres « plan de relance commerce » en 2020-2021 face à la crise sanitaire comme (plan 100 foncières, managers de commerce, plateforme locale en ligne, diagnostic commerce post-covid19), ou encore le dispositif 1000 écoles cœur de ville<sup>166</sup>.

---

<sup>166</sup> BdT. 1000 écoles - ACV, <https://www.banquedesterritoires.fr/plan-1000-ecoles-coeur-de-ville>.

## ANNEXE 4 : TABLEAU DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

### Synthèse des appréciations positives du programme ACV

Acteur	Réussites du programme
<b>Associations des petites villes de France (APVF)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Relance d'une politique de revitalisation des territoires, à l'origine d'une redynamisation au-delà des villes lauréates.</li><li>- Mise en avant de la transversalité du défi représenté par la revitalisation (enjeux économiques, aménagement du territoire, logements, aides fiscales...).</li><li>- Renfort apprécié de l'ingénierie des territoires et du mode projet collectif.</li><li>- Intérêt pour sortir de la logique d'appel à projet qui ne profite qu'aux grandes villes.</li></ul>
<b>Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et des pays (ANPP)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Apprécie la prise en compte du financement de l'ingénierie qui est un investissement immatériel, indispensable à la revitalisation.</li></ul>
<b>Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Retours particulièrement positifs en ce qui concerne la réhabilitation de logements et la fiscalité.</li></ul>
<b>Villes de France</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- ACV a été un formidable coup de projecteur politique et médiatique sur les villes moyennes.</li><li>- Très forte satisfaction des maires bénéficiaires qui saluent unanimement un succès, quelle que soit leur appartenance politique.</li><li>- Philosophie d'accompagnement des projets locaux et outils de financement appréciés.</li><li>- Phase d'initialisation réussie car les projets existaient déjà dans les territoires.</li><li>- Coordination entre les différents acteurs appréciée.</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Travail des trois partenaires financiers apprécié.</li> <li>- Réussite principale : changement d'image et regain d'intérêt des pouvoirs publics envers les villes ACV.</li> </ul>
<b>Intercommunalités de France</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programme ACV plébiscité par les intercommunalités.</li> <li>- Apport méthodologique en matière de pilotage de politiques publiques apprécié, jugé efficace et facilité par le renforcement de l'ingénierie.</li> <li>- Apport méthodologique qui facilite l'émergence de solutions nouvelles à partir du diagnostic partagé entre la ville et l'intercommunalité.</li> <li>- Renfort de l'ingénierie dans les villes moyennes qui permet de traiter en transversalité les thématiques et qui est indispensable à la réussite du programme.</li> <li>- ACV constitue un label communicationnel utile au marketing territorial, utile à la délimitation de la problématique de dévitalisation des centres-villes et contribuant au renforcement de l'attractivité des villes moyennes.</li> <li>- ACV a permis un vrai travail de fond entre les intercommunalités et la ville lauréate.</li> <li>- Intérêt des DSIL fléchées sur les investissements du programme et utilité des appels à projet comme le fond friche</li> <li>- Défisicalisation via le dispositif « Denormandie » intéressante, même si peu connue.</li> </ul>
<b>Fédération des Entreprises Publiques Locales (EPL)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Effort d'ouverture de l'État désireux de s'appuyer sur la volonté de projets des collectivités.</li> <li>- Dynamique de mobilisation et création d'une « famille » par l'exercice partenarial du programme.</li> <li>- Effets d'apprentissage dans la mise en relation et en réseaux des services État et de la collectivité.</li> </ul>
<b>Fédération nationale des SCoT (FédéSCoT)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Des retours terrains globalement positifs.</li> </ul>
<b>Assemblée des départements de France (ADF)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Centralisation en un lieu (comité de pilotage) de l'ensemble des soutiens (financiers et en ingénierie).</li> </ul>

---

	<ul style="list-style-type: none"><li>- Prise de conscience par les élus de l'importance des études préalables (études de faisabilité notamment).</li><li>- Mobilisation d'un soutien financier pérenne pour l'ingénierie.</li><li>- Appui financier et technique de la Banque des Territoires apprécié.</li><li>- Lorsque qu'existante, concertation avec les départements dans la labellisation des communes extrêmement appréciée.</li><li>- Participation des départements aux comités de pilotage.</li></ul>
<b>Régions de France</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Plus-value de l'implication des services préfectoraux dans la gouvernance du programme : connaissance fine des enjeux locaux ; maîtrise des outils réglementaires ; connaissance de la législation et des financements disponibles ; connaissance précise des acteurs de terrain ; capacité à faire de la transversalité et à conduire des dialogues.</li></ul>

**Synthèse des appréciations critiques du programme ACV**

<b>Acteur</b>	<b>Limites du programme</b>
<b>Associations des petites villes de France (APVF)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Attention à ce que la multiplication des programmes ne mette pas de côté les territoires non lauréats.</li> <li>- Territoires exclus des dispositifs ont le sentiment d’être laissés pour compte.</li> <li>- Sont laissées de côté l’essentiel des petites villes centres fragilisées.</li> <li>- Manque de soutien à l’investissement local.</li> </ul>
<b>Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et des pays (ANPP)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pas de réussite en tant que telle car absence de nouveaux financements.</li> <li>- Approche considérant uniquement le développement local centré sur le centre-ville. Approche qui considère la théorie du ruissellement comme levier de développement.</li> <li>- Caractère descendant des programmes.</li> <li>- Omniprésence de l’État et lourdeur administrative.</li> <li>- Faibles moyens mobilisés.</li> <li>- Au-delà de la vision pluriannuelle promue, l’annualité prime.</li> <li>- Relations complexes entre les communes et les intercommunalités.</li> </ul>
<b>Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Méthodologie des communes sélectionnées semble peu transparente, ce qui est source d’un sentiment d’iniquité entre territoires.</li> <li>- Crainte d’un recentrage de la DETR uniquement vers les communes lauréates ANCT ou vers les projets portés dans le cadre des CRTE.</li> <li>- Difficultés de lisibilité et de lien entre les CRTE en cours de construction et l’ensemble des programmes qui apparaissent déconnectés.</li> </ul>
<b>Villes de France</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manque de financements sur les volets commerce, espace public, patrimoine et mobilité.</li> <li>- Difficultés pour mobiliser vers des opérations immobilières de centre-ville conjuguant commerces et habitat.</li> <li>- Action réhabilitation de l’habitat de l’ANAH moins visible pour les élus.</li> <li>- Une partie des élus évoque des difficultés à mobiliser les partenaires financiers sur des opérations</li> </ul>



	<p>innovantes et pluriannuelles, l'absence d'un guichet unique de financement voire manque d'outils fiscaux.</p>
<b>Intercommunalités de France</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Problèmes d'accès, de visibilité et de coordination de l'ensemble des partenaires financiers du programme ACV concernant l'investissement sur le temps long.</li><li>- Problèmes de lisibilité financière.</li><li>- Intercommunalités parfois mises devant le fait accompli et obligées de co-financer des projets non-identifiés comme étant prioritaires.</li></ul>
<b>Fédération des Entreprises Publiques Locales (EPL)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Difficultés pour mobiliser les financements (ingénierie territoriale insuffisante, inadéquation des enveloppes réservées à l'outre-mer, dispersion et multiplicité des mesures).</li><li>- Longueur de la phase diagnostic et études préalables sous-estimée, notamment pour les collectivités outre-mer.</li><li>- Inadéquation entre la temporalité du programme et la maturation des projets de certaines collectivités aboutissant à un décalage inconfortable entre les actions mentionnées dans les conventions et la réalité des financements mobilisables.</li><li>- Soutien à l'ingénierie territoriale insuffisant pour accompagner la transition écologique des centres villes.</li><li>- Absence de fléchage spécifique pour les financements ACV : les programmes s'appuient par trop sur des moyens de « droit commun ».</li><li>- Complexité des projets inaccessible à la population sans un effort particulier de traduction des objectifs et leur présentation régulière.</li><li>- Faible niveau d'acceptation des projets d'initiative locale par les financeurs s'ils se trouvent hors des cadres des programmes nationaux.</li><li>- Faible financement des collectivités territoriales : les 5 milliards d'euros mobilisés par le programme ACV n'ont pas conduit à une augmentation substantielle des modes de financement des projets des collectivités. Or, lorsque l'attractivité des centres-villes est faible et qu'aucun investisseur n'est en mesure de trouver une rentabilité, même faible, à ses projets, seuls des investissements publics</li></ul>

	<p>substantiels sont en mesure de recréer les conditions de l'attractivité.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Fiscalité locale défavorable (suppression de la taxe d'habitation...) dissuadant l'investissement des collectivités.</li><li>- Concernant le fonctionnement communes/intercommunalités, difficulté à susciter l'adhésion des services au projet et bâtir le partage des objectifs, avec pour conséquence l'allongement des délais de prise en considération des dossiers et le ralentissement de l'opérationnalité des projets.</li></ul>
<b>Fédération nationale des SCoT (FédéSCoT)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Pression à tenir les calendriers, au détriment, d'une véritable démarche de projet de territoire qui prend du temps</li></ul>
<b>Assemblée des départements de France (ADF)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Recyclage des crédits utilisés par l'État au détriment d'autres villes et EPCI de taille moins importante.</li><li>- Dispositif « survendu » : une réorientation de crédits existants avec beaucoup de communication et une absence de crédits dédiés ou fléchés.</li><li>- Crainte des élus d'une insuffisance de fonds dans la phase opérationnelle (investissement).</li><li>- Accumulation de dispositifs s'additionnant avec ceux de la Région, du Département sur des sujets similaires</li><li>- Peu de présence réelle en ingénierie pour accompagner les communes et intercommunalités au quotidien malgré l'existence de besoins en matière juridique, politique, foncière.</li><li>- Trop faible intégration des Départements dans la conception des programmes ACV et PVD, ainsi que dans la sélection des projets labellisés.</li><li>- Difficulté à comptabiliser l'ensemble des financements mobilisés par les Départements au niveau national, ces financements pouvant relever d'aides ponctuelles et segmentées dans le cadre des aides habituelles (voierie, habitat, financement d'équipements...) ou être agglomérés dans le cadre d'un contrat global.</li><li>- Stratégies centrées sur les centres-bourgs et centres-villes trop limitées géographiquement. Concurrences avec d'autres centralités plus éloignées : entrées de ville, gares, zones d'activités...</li><li>- Documents d'urbanismes trop limités : non prise en compte des évolutions des modes de consommation</li></ul>

---

	(commerce en ligne...).
<b>Régions de France</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Absence de projet transversal et d'ingénierie à long terme.</li><li>- Faible prise en compte des démarches existant antérieurement.</li><li>- Dialogue avec l'ANCT trop limité.</li><li>- Concernant la gouvernance du programme par les services préfectoraux, oubli et méconnaissance de l'existence de la région et sa compétence en matière d'aménagement du territoire par les services de l'État.</li><li>- Risque de relation conflictuelle entre le centre et la périphérie en raison d'une absence de projet partagé concernant le centre-ville et les autres communes de l'intercommunalité.</li></ul>

**Synthèse des propositions d'améliorations du programme ACV**

<b>Acteur</b>	<b>Propositions d'améliorations</b>
<b>Associations des petites villes de France (APVF)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prendre davantage de petites villes en compte.</li> </ul>
<b>Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et des pays (ANPP)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Une meilleure articulation entre ACV et PVD.</li> <li>- Véritable pluriannualité dans l'engagement de l'État.</li> <li>- Mettre en place un principe d'éco conditionnalité du financement des actions.</li> <li>- Former les élus et les services de l'État.</li> <li>- Renforcer l'interministérialité du dispositif contractuel.</li> <li>- Déployer une logique d'évaluation continue.</li> </ul>
<b>Villes de France</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verdir le programme par l'ajout d'un dispositif financier pour prendre en charge la renaturation des espaces urbains.</li> <li>- Développer des foncières de redynamisation commerciale associé au financement des mesures immédiates.</li> <li>- Construire, avec l'ANAH, un dispositif d'accompagnement vers la rénovation des habitats anciens de centre-ville pour les propriétaires modestes ou très modestes.</li> <li>- Soutenir les investisseurs privés et les bailleurs sociaux dans la montée en gamme des logements.</li> <li>- Encourager une meilleure implication des organismes de logement pour des opérations en centre-ville après 2022.</li> <li>- Faire évoluer les relations et accélérer les procédures avec les architectes des bâtiments de France.</li> <li>- Traiter des thématiques supplémentaires à travers ACV comme l'innovation pour le commerce de centre-ville, le tourisme, la santé, le vieillissement et l'enseignement supérieur.</li> </ul>

<p><b>Intercommunalités de France</b></p>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Éviter la dispersion des priorités et des financements : les nouveaux thèmes de l'ANCT entrent déjà dans les 2 priorités transversales et les 5 axes thématiques préexistants.</li><li>- Fixer des objectifs sur les grands enjeux liés au changement climatique à partager entre la ville et l'intercommunalité (consommation foncière, vacance commerciale et habitat, mobilité douce et pistes cyclables, végétalisation et îlots de fraîcheur).</li><li>- Établir des passerelles entre différents programmes en pensant l'articulation entre ACV et les autres formes de contractualisation comme avec Territoires d'industrie, en suivant le modèle des CRTE sur des thématiques comme l'optimisation du foncier économique, la planification des polarités urbaines ou encore l'attractivité des territoires et métiers industriels.</li><li>- Mieux organiser et pluri-annualiser les financements pour une meilleure adéquation avec la temporalité longue et renforcer la coordination au niveau départemental et régional pour faire converger des financements.</li><li>- Soutien de l'idée d'un « guichet unique » à la condition qu'il s'inscrive dans un cadre partenarial co-animé à l'échelle régionale et mobilise l'ensemble des financeurs.</li><li>- Rééquilibrer la gouvernance et l'ingénierie entre la ville centre et l'intercommunalité en associant l'intercommunalité dès la conception du projet et à chaque étape.</li></ul>
<p><b>Fédération des Entreprises Publiques Locales (EPL)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Fléchage spécifique nécessaire pour ACV, notamment sur les fonds friches ou sur les fonds dédiés à la restructuration de l'habitat.</li><li>- Intégrer le besoin de concertation et de partage des projets avec la population dans le calendrier des opérations.</li><li>- Face au manque de moyen du chef de projet ACV pour partager les objectifs et les méthodes avec les services et les porteurs opérationnels, penser une structuration plus forte de la direction de projet, sur la base d'une task-force dédiée pour exercer les missions de veille informationnelle juridique et technique, ainsi que d'animation permanente et régulière du réseau d'acteurs du programme.</li><li>- Rendre automatique le classement du cœur de ville en ZRCV (Zone de Revitalisation en Centre-</li></ul>

	<p>Ville) suite à la signature d'une convention ORT par l'État, l'EPCI et les communes membres. (ACV)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Étendre ACV à d'autres secteurs du territoire susceptibles d'avoir une incidence sur le centre : entrées de ville, quartiers de gare.</li> <li>- Favorable à la mise en place d'activité d'animation de réseau (club, chaîne Youtube, rencontres) pour disposer d'une veille sur l'état d'avancement du programme sur les territoires.</li> <li>- Bien tenir compte de la limite de l'objet de ces programmes (les centres-villes) et de l'absence, par exemple, d'une réflexion plus globale permettant de penser les relations des territoires entre eux.</li> <li>- Concernant le fonctionnement communes/intercommunalités, difficulté à susciter l'adhésion des services au projet et bâtir le partage des objectifs, avec pour conséquence l'allongement des délais de prise en considération des dossiers et le ralentissement de l'opérationnalité des projets.</li> </ul>
<p><b>Fédération nationale des SCoT (FédéSCoT)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meilleure articulation avec la stratégie territoriale du SCoT.</li> <li>- Aller plus loin sur les enjeux de la transition écologique en accompagnant des actions d'adaptation au changement climatique, de résilience face aux risques naturels, de création de trames de transitions dans l'enveloppe urbaine favorables à la biodiversité, au cadre de vie, au développement d'énergies renouvelables, aux enjeux alimentaires...</li> <li>- Meilleure capitalisation et renforcement du partage d'expérience.</li> <li>- Mutualisation de l'ingénierie sur le territoire.</li> </ul>
<p><b>Assemblée des départements de France (ADF)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prêter une plus grande attention au recrutement des chargés de projet et à leurs compétences.</li> <li>- Permettre aux CCI et CMA d'apporter leur ingénierie et leur connaissance du tissu économique en amont, notamment dans la constitution des dossiers, étant donnée l'impossibilité pour elles d'être à la fois juges et parties en étant membres des CDAC.</li> </ul>
<p><b>Régions de France</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pour les communes les moins avancées sur le sujet, penser une phase de pédagogie et d'accompagnement sur le long terme du type résidences et ateliers pour sensibiliser aux enjeux des centralités.</li> <li>- Accorder un rôle de pilotage stratégique pour les régions afin d'assurer la cohérence avec les</li> </ul>

documents de planification stratégique de type SRADDET.

- Arrêter de considérer les collectivités régionales comme de simples partenaires à qui l'on fait uniquement appel pour boucler des tours de table financiers. Mieux respecter les compétences et prérogatives des régions en matière d'aménagement du territoire.

**Synthèse des appréciations positives du programme PVD**

<b>Acteur</b>	<b>Réussites du programme</b>
<b>Associations des petites villes de France (APVF)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Soutien en ingénierie intéressant.</li> <li>- À l'origine d'une redynamisation au-delà des villes lauréates.</li> <li>- Dimension décentralisée et transversale offre une boîte à outil pour les CT.</li> </ul>
<b>Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et des pays (ANPP)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apprécie la prise en compte du financement de l'ingénierie qui est un investissement immatériel, indispensable à l'animation.</li> </ul>
<b>Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apprécie qu'il soit nécessaire d'avoir des diagnostics pour éclairer le plan d'action.</li> </ul>
<b>Villes de France</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il est difficile de porter un jugement sur le programme « Petite Ville de demain » qui débute</li> </ul>
<b>Fédération nationale des SCoT (FédéSCoT)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Des retours terrains globalement positifs.</li> </ul>
<b>Assemblée des départements de France (ADF)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Centralisation en un lieu (comité de pilotage) de l'ensemble des soutiens en ingénierie et financiers.</li> <li>- Prise de conscience par les élus de l'importance des études préalables (études de faisabilité notamment).</li> <li>- Mobilisation d'un soutien financier pérenne pour l'ingénierie.</li> <li>- Appui financier et technique de la Banque des Territoires apprécié.</li> <li>- Lorsque qu'existante, concertation avec les départements dans la labellisation des communes</li> </ul>



---

	<p>extrêmement appréciée.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Participation des départements aux comités de pilotage.</li></ul>
<b>Régions de France</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Apport d'ingénierie aux territoires à faibles moyens.</li><li>- Capacité à conduire une réflexion collégiale sur un projet urbain et autour de la problématique des centralités.</li><li>- Capacité à faire et à enclencher des projets.</li></ul>

**Appréciations critiques du programme PVD**

<b>Acteur</b>	<b>Limites du programme</b>
<p align="center"><b>Associations des petites villes de France (APVF)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Attention à ce que la multiplication des programmes ne mette pas de côté les territoires non lauréats.</li> <li>- Territoires exclus des dispositifs ont le sentiment d’être laissés pour compte.</li> <li>- Soutien financier trop faible.</li> <li>- Absence de visibilité.</li> <li>- Qualité des relations avec l’ANCT variable due au manque d’ancrage local de l’Agence.</li> <li>- Absence d’Action Logement et manque d’implication des acteurs privés contrairement à ACV.</li> </ul>
<p align="center"><b>Association nationale des pôles d’équilibre territoriaux et des pays (ANPP)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pas de réussite en tant que telle car absence de nouveaux financements.</li> <li>- Approche considérant que le développement local centré sur le centre-ville. Approche qui considère la théorie du ruissellement comme levier de développement.</li> <li>- Caractère descendant des programmes.</li> <li>- Omniprésence de l’État et lourdeur administrative.</li> <li>- Faibles moyens mobilisés.</li> <li>- Au-delà de la vision pluriannuelle promue, l’annualité prime.</li> <li>- Relations entre les communes et les intercommunalités pas simples.</li> <li>- Conférence des maires de l’intercommunalité davantage descendante et discute les compétences.</li> <li>- Conférence des maires de l’intercommunalité davantage descendante et discute les compétences ;</li> </ul>
<p align="center"><b>Association des Maires de France et des présidents d’intercommunalités (AMF)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Méthodologie des communes sélectionnées semble peu transparente et est à l’origine d’un sentiment d’iniquité entre territoires.</li> <li>- Crainte d’un recentrage de la DETR uniquement vers les communes lauréates ANCT ou vers les projets portés dans le cadre des CRTE.</li> <li>- Difficultés de lisibilité et de lien entre les CRTE en cours de construction et l’ensemble des programmes qui apparaissent déconnectés.</li> <li>- Inégalité d’accès aux outils d’ingénierie en fonction des territoires.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Difficultés rencontrées pour recruter des chefs de projet, complexifiées par leur mutualisation.</li> <li>- Sentiment de mise à l'écart pour les communes non lauréates.</li> <li>- Crainte relative aux fléchages de financement en priorité vers les communes lauréates de l'ANCT.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Fédération des Entreprises Publiques Locales (EPL)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Difficultés pour mobiliser les financements (ingénierie territoriale insuffisante, inadéquation des enveloppes réservées à l'outre-mer, dispersion et multiplicité des mesures)</li> <li>- Longueur de la phase diagnostic et études préalables sous-estimée, notamment pour les collectivités outre-mer.</li> <li>- Inadéquation entre la temporalité du programme et la maturation des projets de certaines collectivités aboutissant à un décalage inconfortable entre les actions mentionnées dans les conventions et la réalité des financements mobilisables.</li> <li>- Complexité des projets inaccessible à la population sans un effort particulier de traduction des objectifs et leur présentation régulière.</li> <li>- Faible niveau d'acceptation des projets d'initiative locale par les financeurs s'ils se trouvent hors des cadres des programmes nationaux.</li> <li>- Fiscalité locale défavorable (suppression de la taxe d'habitation...) dissuadant l'investissement des collectivités.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Fédération nationale des SCoT (FédéSCoT)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pression à tenir les calendriers, au détriment, d'une véritable démarche de projet de territoire qui prend du temps</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Assemblée des départements de France (ADF)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recyclage des crédits utilisés par l'État au détriment d'autres villes et EPCI de taille moins importante.</li> <li>- Dispositif « survendu » : une réorientation de crédits existants avec beaucoup de communication et une absence de crédits dédiés ou fléchés.</li> <li>- Crainte des élus d'une insuffisance de fonds dans la phase opérationnelle (investissement).</li> <li>- Accumulation de dispositifs s'additionnant avec ceux de la Région, du Département sur des sujets similaires</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>- Peu de présence réelle en ingénierie pour accompagner les communes et intercommunalités au quotidien (besoins en matière juridique, politique foncière...).</li><li>- Absence d'animation entre les chargés de projets PVD par l'ANCT.</li><li>- Manque de souplesse sur le traitement du patrimoine en raison des règles de protection du patrimoine.</li><li>- Complexité et manque de lisibilité du programme PVD et des offres d'ingénierie associées.</li><li>- Difficultés de recrutement des chefs de projets PVD.</li><li>- Plus-value de l'ANCT parfois difficile à identifier avec des échanges quotidiens se faisant surtout avec la DDTM.</li><li>- Absence d'interlocuteur privilégié de l'ANCT référent pour le Département.</li><li>- Trop faible intégration des Départements dans la conception des programmes ACV et PVD, ainsi que dans la sélection des projets labellisés.</li><li>- Difficulté à comptabiliser l'ensemble des financements mobilisés par les Départements au niveau national, ces financements pouvant relever d'aides ponctuelles et segmentées dans le cadre des aides habituelles (voierie, habitat, financement d'équipements...) ou être agglomérés dans le cadre d'un contrat global.</li><li>- Stratégies centrées sur les centres-bourgs et centres-villes trop limitées géographiquement.</li><li>- Concurrences avec d'autres centralités plus éloignées : entrées de ville, gares, zones d'activités...</li><li>- Documents d'urbanismes trop limités : non prise en compte des évolutions des modes de consommation (commerce en ligne...).</li></ul>
<b>Régions de France</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Absence de projet transversal et d'ingénierie à long terme.</li><li>- Faible prise en compte des démarches existant antérieurement.</li><li>- Dialogue avec l'ANCT trop limité.</li><li>- Un nombre important de villes retenues par l'Etat susceptible de faire craindre une action de certaines collectivités en pur effet d'opportunité, sans logique de projet transversal et réellement pertinent.</li><li>- Élaboration du dispositif au travers de l'ANCT d'une manière totalement centralisée et descendante sans volonté d'associer les régions.</li></ul>

- 
- |  |   |
|--|---|
|  | <ul style="list-style-type: none"><li>- Capacité à concentrer des moyens et des équipes sur ce programme très exigeant.</li><li>- Course aux co-financements, où PVD devient le seul prisme de lecture des besoins.</li><li>- Récupération de co-financements d'autres collectivités pour financer les opérations PVD.</li><li>- Difficulté à relier le périmètre ORT aux enjeux de territoire.</li><li>- Morcellement des opérations, qui pour des questions de financement, sont mises en œuvre par des programmes différents, malgré leur convergence évidente.</li><li>- Pilotage par le (seul) préfet de département.</li><li>- Risque de relation conflictuelle entre le centre et la périphérie en raison d'une absence de projet partagé concernant le centre-ville et les autres communes de l'intercommunalité.</li></ul> |
|--|---|

**Propositions d'améliorations du programme PVD**

<b>Acteur</b>	<b>Propositions d'améliorations</b>
<b>Associations des petites villes de France (APVF)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mettre en place un véritable volet investissement ambitieux et pluriannuel dans le cadre du prolongement du programme.</li> <li>- Aligner les mesures sur celles d'ACV.</li> <li>- Encourager une montée en puissance de l'ANCT comme guichet unique pour les territoires.</li> <li>- Déconcentrer le club PVD pour renforcer les échanges.</li> </ul>
<b>Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et des pays (ANPP)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Une meilleure articulation entre ACV et PVD.</li> <li>- Véritable pluriannualité dans l'engagement de l'État.</li> <li>- Mettre en place un principe d'éco-conditionnalité du financement des actions.</li> <li>- Former les élus et les services de l'État.</li> <li>- Renforcer l'interministérialité du dispositif contractuel.</li> <li>- Déployer une logique d'évaluation continue.</li> </ul>
<b>Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Besoin d'une plus grande coordination entre les communes et les intercommunalités.</li> <li>- Besoin d'étudier l'impact de l'irrigation de PVD sur les territoires avoisinants, pour combler rapidement les manques.</li> <li>- Besoin d'une meilleure communication au niveau local pour une meilleure capillarité du dispositif en lien avec l'offre d'ingénierie existante.</li> </ul>
<b>Fédération des Entreprises Publiques Locales (EPL)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Favorable à la mise en place d'activité d'animation de réseau (club, chaine Youtube, rencontres) pour disposer d'une veille sur l'état d'avancement du programme sur les territoires.</li> </ul>
<b>Fédération nationale des SCoT (FédéSCoT)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meilleure articulation avec la stratégie territoriale du SCoT.</li> <li>- Aller plus loin sur les enjeux de la transition écologique en accompagnant des actions d'adaptation au changement climatique, de résilience face aux risques naturels, de création de trames de transitions dans l'enveloppe urbaine favorables à la biodiversité, au cadre de vie, au</li> </ul>

---

	<p>développement d'énergies renouvelables, aux enjeux alimentaires...</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Meilleure capitalisation et renforcement du partage d'expérience.</li><li>- Mutualisation de l'ingénierie sur le territoire.</li></ul>
<b>Assemblée des départements de France (ADF)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Prêter une plus grande attention au recrutement des chargés de projet et à leurs compétences.</li><li>- Permettre aux CCI et CMA d'apporter leur ingénierie et leur connaissance du tissu économique en amont, notamment dans la constitution des dossiers, étant donnée l'impossibilité pour elles d'être à la fois juges et parties en étant membres des CDAC.</li></ul>
<b>Régions de France</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Pour les communes les moins avancées sur le sujet, penser une phase de pédagogie et d'accompagnement sur le long terme pour sensibiliser aux enjeux des centralités.</li><li>- Accorder un rôle de pilotage stratégique pour les régions afin d'assurer la cohérence avec les documents de planification stratégique de type SRADDET.</li><li>- Arrêter de considérer les collectivités régionales comme de simples partenaires à qui l'on fait uniquement appel pour boucler des tours de table financiers. Mieux respecter les compétences et prérogatives des régions en matière d'aménagement du territoire.</li><li>- Prévenir les risques d'éviction d'autres projets non liés à la revitalisation, et donc les risques de déséquilibrer l'action de commune PVD ne disposant pas des moyens de s'investir sur plusieurs programmes simultanément.</li></ul>

**ANNEXE 5 :  
LES FINANCEMENTS DES DEUX PROGRAMMES :  
QUI FINANCE QUOI ?**

**POUR ACV (en millions d'euros)**

	BdT	AL	Anah	État
<b>TOTAL INGENIERIE</b>	<b>100</b>	<b>2,7</b>	<b>109,5</b>	<b>N.D.</b>
ingénierie (type études, expertises...)	50		7,5	
ingénierie (type développement d'innovations et <i>smart solutions</i> )	50			
ingénierie (type financement poste chefs de projet / managers de commerce)			12	
Suivi / animation des opérations programmées			40,2	
Dispositifs d'accompagnement des copropriétés			4	
Primes d'accompagnement (propriétaires occupants, propriétaires bailleurs, et primes travaux lourds)			42	
Gestion Urbaine de proximité			4,8	
Missions d'AMO accompagnement des investisseurs privés et AMO pour les villes ACV « Territoire Pilote de Sobriété Foncière »		2,7		

	BdT	AL	Anah	État
<b>TOTAL AUTRE</b>	<b>1 600</b>	<b>1 500</b>	<b>536,6<sup>1</sup></b>	<b>Au moins 600</b>
aides directes, subventions, dotation... <u>pour les collectivités et acteurs publics</u>	0		124,9	600
Prêts <u>pour les collectivités ou opérateurs maitre d'ouvrage</u>	700			
Prêts et subventions pour les opérateurs maitres d'ouvrage (organismes de logements sociaux et investisseurs privés)		750 M€ subvention + 750 M€ prêt		
Aides directes et subventions pour les particuliers	900		411,6	
prises de participation, investissements dans des sociétés de projet...	900			
autre (précisez)	0			

<sup>1</sup> À l'échelle des communes ACV. À l'échelle des EPCI le total fait 1,21 milliard au lieu des 536 millions.



**POUR PVD (en millions d'euros)**

	BdT	AL	Anah	Ministères et autres opérateurs de l'État
<b>TOTAL INGENIERIE</b>	<b>200</b>	Mobilisation des financements de droit commun	<b>240</b>	<b>170</b>
ingénierie (type études, expertises...)	135		180	68
ingénierie (type développement d'innovations et <i>smart solutions</i> )	20			
ingénierie (type financement poste chefs de projet / managers de commerce)	45			100
Autre			60	2

	BdT	AL	Anah	Ministères et autres opérateurs de l'État
<b>TOTAL AUTRE</b>	<b>300</b>	Mobilisation des financements de droit commun	<b>1200</b>	<b>959</b>
aides directes, subventions, dotation... pour les collectivités et acteurs publics			1200	959
aides directes, subventions, dotation... pour les particuliers				
prêts	200 <sup>1</sup>			
prises de participation, investissements dans des sociétés de projet...	100 <sup>2</sup>			
Autre (préciser)				

<sup>1</sup> Objectif mais sans limite enveloppe

<sup>2</sup> Objectif sur modalités existantes

## ANNEXE 6 : ANAH ET ACTION LOGEMENT : QUI FINANCE QUOI ?

### PARC PRIVÉ

		
 <p><b>Bénéficiaires des aides :</b> personnes privées / institutionnels</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Propriétaires particuliers occupants ou bailleurs;</li> <li>- Syndicats de copropriétaires;</li> <li>- Opérateurs maîtres d'ouvrage d'opérations de RHI-THIRORI.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Personnes physiques (dont indivision et SCI personnes physiques);</li> <li>- Personnes morales privées (SCI, SAS, autres sociétés civiles ou commerciales);</li> <li>- Autres personnes morales: collectivités, associations, fondations, EPL, SEM, EPF, EPA, etc.).</li> </ul>
 <p><b>Type d'opérations financées</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Travaux d'amélioration de l'habitat sous maîtrise d'ouvrage privée;</li> <li>- Transformation d'usage en logement;</li> <li>- Redressement des copropriétés;</li> <li>- Réhabilitations d'immeubles (THIRORI);</li> <li>- Démolition-reconstruction (RHI).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acquisition/amélioration d'immeuble entiers;</li> <li>- Réhabilitation d'immeubles entiers;</li> <li>- Acquisition de locaux ou d'immeubles entiers en vue de leur transformation.</li> </ul>
 <p><b>Natures des aides</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aides aux travaux (subventions);</li> <li>- Primes si gain énergétique;</li> <li>- Aides à l'ingénierie (études pré-opérationnelles et suivi-animation des programmes);</li> <li>- Aides au déficit d'opération publique (RHI-THIRORI).</li> </ul>	<p><b>Financement des travaux TTC:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- parties privatives et communes y compris honoraires)</li> <li>- jusqu'à <b>1000 €/m<sup>2</sup> de surface habitable</b> (1500 € à titre dérogatoire);</li> </ul> <p><b>Financement composé obligatoirement d'un prêt long terme* (voir P.61)</b> à 0,25 % complété d'une subvention ;</p> <p>À titre dérogatoire, possibilité de financer les petites opérations (2 logements ou moins) en subvention uniquement dans la limite de 32000 € par logement.</p>
 <p><b>Contreparties</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conditions de ressources des propriétaires occupants;</li> <li>- Loyer conventionné avec les propriétaires bailleurs;</li> <li>- Plafonds de ressources des locataires</li> <li>- Syndicats de copropriétaires: situation de difficulté de la copropriété;</li> <li>- Logement en sortie doit être cohérent avec les besoins du territoire en termes de mixité sociale.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Plafonds de loyers et de ressources Anah</b> pour au moins 75 % des logements (25 % libre autorisé);</li> <li>- <b>Réservations d'au moins 75 % des logements</b> à destination de locataires salariés.</li> </ul>

## PARC SOCIAL

	
 <p><b>Bénéficiaires des aides:</b> personnes privées / institutionnels</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisme d'habitat social (OPH, ESH, sociétés coopératives d'HLM, établissements publics locaux);</li> <li>- Organismes agréés « maîtrise d'ouvrage d'insertion »;</li> <li>- Toute personne morale bénéficiaire du régime fiscal du logement intermédiaire (art 279-0 bis A du CGI);</li> <li>- Autres personnes morales.</li> </ul>
 <p><b>Type d'opérations financées</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Parc locatif social et intermédiaire: acquisition-amélioration, transformation d'usage, restructuration lourde et adaptation globale de logements sociaux existants;</li> <li>- En accession sociale à la propriété: VEFA, location-accession.</li> </ul>
 <p><b>Natures des aides</b></p>	<p><b>Parc locatif social et intermédiaire:</b> financement, sous forme de prêt long terme à 0,25 % et en subvention, des travaux éligibles (y compris honoraires) dans la limite de 1000 €/m<sup>2</sup> de SH. Préfinancement possible du foncier sous forme de prêt court terme à 0 % (maxi 3 ans);</p> <p>Pour les opérations de restructuration lourde du parc social existant : financement sous forme de prêt long terme à 0,25% et en subvention des travaux éligibles (y compris honoraires) dans la limite de 500€ /m<sup>2</sup> de SH.</p> <p><b>Accession sociale à la propriété:</b> Subvention versée au maître d'ouvrage de 15000 € par logement;</p> <p>Prêt court terme au taux de 0 % destiné à financer le coût total du foncier ou les travaux éligibles, dans la limite de 1000 € TTC/m<sup>2</sup> de surface habitable, pour les opérations en bail réel solidaire;</p> <p>Prêt long terme (uniquement dans le cadre d'une SCI APP: accession progressive à la propriété).</p>
 <p><b>Contreparties</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Parc locatif social et intermédiaire:</b> plafonds de loyers et de ressources; Réserve d'au moins 50 % des logements locatifs à destination de locataires salariés;</li> <li>- <b>Accession sociale à la propriété:</b> prix de vente et plafonds de ressources des accédants conformes aux plafonds appliqués au logement social et intermédiaire accession;</li> <li>- Logements en cohérence avec les besoins du territoire en termes de mixité sociale et des attentes des salariés du secteur privé.</li> </ul>

Source : Action Logement, ANAH. (2021) Exemples d'opérations cofinancées, [https://www.anah.fr/fileadmin/anah/Mediatheque/Publications/Guide\\_information/AL\\_Anah\\_Coeur\\_Ville\\_sept\\_2021.pdf](https://www.anah.fr/fileadmin/anah/Mediatheque/Publications/Guide_information/AL_Anah_Coeur_Ville_sept_2021.pdf).

**ANNEXE 7 : PLAN DE FINANCEMENT DU PLAN DE REVITALISATION (HORS INGÉNIERIE)  
SUR 13 VILLES « ACTION COEUR DE VILLE »  
(DÉPENSES – RECETTES / FINANCEMENT PRÉVISIONNEL, TTC)**

	Dépenses prévisionnelles totales du projet ACV	Répartition prévisionnelle du financement										
		Commune	Interco.	Dépt.	Région	Europe	État	BdT	ANAH	AL	Autres	
		Total apports collectivités					Total apports État, BdT, ANAH et AL					Total apports autres
Ville 1 (€)	63 662 947 €	39 999 001 €		2 115 777 €	4 537 753 €	129 067 €	5 088 562 €	71 998 €	3 638 716 €	7 615 051 €	471 022 €	
Ville 1 (%)		63%		3%	7%	< 1%	8%	< 1%	6%	12%	1%	
Sous totaux (%)		<b>73%</b>					<b>26%</b>					<b>1%</b>
Ville 2 (€)	72 740 319 €	31 956 274 €	5 144 876 €	3 570 537 €	6 117 412 €	2 788 462 €	10 804 567 €	78 400 €	2 225 950 €	7 662 642 €	2 391 199 €	
Ville 2 (%)		44%	7%	5%	8%	4%	15%	< 1%	3%	11%	3%	
Sous totaux (%)		<b>68%</b>					<b>29%</b>					<b>3%</b>
Ville 3 (€)	42 494 314 €	29 048 248 €	2 618 836 €	796 500 €	1 044 000 €	2 298 037 €	3 239 604 €	1 412 699 €	1 029 543 €	1 838 660 €	197 730 €	
Ville 3 (%)		66%	6%	2%	2%	5%	8%	3%	2%	4%	< 1%	
Sous totaux (%)		<b>82%</b>					<b>18%</b>					<b>&lt; 1%</b>
Ville 4 (€)	84 021 583 €	63 090 516 €		88 000 €			599 200 €	1 039 060 €	4 434 000 €	1 142 400 €	13 628 407 €	
Ville 4 (%)		75%		< 1%			1%	1%	5%	1%	16%	

Sous totaux (%)		<b>75%</b>					<b>9%</b>				<b>16%</b>
Ville 5 (€)	311 740 122 €	29 899 648 €	95 940 278 €	4 412 111 €	17 817 778 €	5 619 851 €	19 330 856 €	4 715 452 €	5 875 044 €	4 509 220 €	123 619 884€
Ville 5 (%)		10%	31%	1%	6%	2%	6%	2%	2%	1%	40%
Sous totaux (%)		<b>49%</b>					<b>11%</b>				<b>40%</b>
Ville 6 (€)	40 335 092 €	21 516 918 €	6 238 835 €	262 531 €	350 180 €		3 292 591 €	29 375 €	7 394 698 €	1 207 552 €	42 412 €
Ville 6 (%)		53%	15%	1%	1%		8%	< 1%	18%	3%	< 1%
Sous totaux (%)		<b>70%</b>					<b>30%</b>				<b>&lt; 1%</b>
Ville 7 (€)	128 000 000 €	36 252 000 €	62 543 235 €	1 220 000 €	1 400 000 €	942 500 €	5 763 949 €	145 116 €	6 084 000 €	13 203 495€	445 705 €
Ville 7 (%)		28%	49%	1%	1%	1%	5%	< 1%	5%	10%	< 1%
Sous totaux (%)		<b>80%</b>					<b>20%</b>				<b>&lt; 1%</b>
Ville 8 (€)	45 969 600 €	21 701 086 €	3 411 000 €	2 040 000 €	5 809 000 €	1 975 000 €	7 391 000 €	964 000 €	700 514 €	132 000 €	1 839 000 €
Ville 8 (%)		47%	7%	4%	13%	4%	16%	2%	2%	< 1%	4%
Sous totaux (%)		<b>76%</b>					<b>20%</b>				<b>4%</b>
Ville 9 (€)	125 636 234 €	81 880 516 €	5 480 000 €	3 048 000 €	5 370 000 €		6 353 000 €	64 000 €	4 706 633 €	13 752 497€	4 981 588 €
Ville 9 (%)		65%	4%	2%	4%		5%	< 1%	4%	11%	4%
Sous totaux (%)		<b>76%</b>					<b>20%</b>				<b>4%</b>
Ville 10 (€)	30 453 624 €	4 128 480 €	3 540 531 €	1 761 800 €	3 378 608 €		3 593 080 €	146 987 €	4 378 556 €	3 240 000 €	6 285 582 €
Ville 10 (%)		14%	12%	6%	11%		12%	< 1%	14%	11%	21%

Sous totaux (%)		<b>42%</b>					<b>37%</b>				<b>21%</b>
Ville 11 (€)	14 194 392 €	6 744 347 €		408 791 €	1 365 379 €		1 872 576 €	6 461 €	1 553 271 €	2 243 567 €	
Ville 11 (%)		48%		3%	10%		13%	< 1%	11%	16%	
Sous totaux (%)		<b>60%</b>					<b>40%</b>				
Ville 12 (€)	87 850 886 €	68 830 237 €					8 002 256 €	74 355 €	4 787 538 €	6 156 500 €	
Ville 12 (%)		78%					9%	< 1%	5%	7%	
Sous totaux (%)		<b>78%</b>					<b>22%</b>				
Ville 13 (€)	441 000 000 €	97 000 000 €	34 000 000 €	15 000 000 €	11 000 000 €	11 000 000 €	35 000 000 €	51 000 000 €	10 000 000 €	15 000 000 €	162 000 000 €
Ville 13 (%)		22%	8%	3%	2%	2%	8%	12%	2%	3%	37%
Sous totaux (%)		<b>38%</b>					<b>25%</b>				<b>37%</b>
<b>Moyenne sur l'échantillon</b>		<b>47%</b>	<b>11%</b>	<b>2%</b>	<b>5%</b>	<b>1%</b>	<b>9%</b>	<b>1%</b>	<b>6%</b>	<b>7%</b>	<b>10%</b>
		<b>67% *</b>					<b>23% *</b>				<b>10% *</b>

Sources : Données communiquées par les villes ACV, la BdT, l'ANAH et AL

puis retraitées par le Sénat (\* chiffres arrondis, car ils ont une valeur illustrative d'une tendance et n'ont pas valeur d'exactitude absolue) <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Concernant les financements par la Banque des territoires, ce sont systématiquement les montants renseignés par les villes qui ont été retenus. Concernant les financements par l'ANAH et Action Logement, en cas de divergences entre les montants communiqués par les villes et ceux recensés par l'un des deux partenaires, c'est systématiquement le montant le plus élevé qui a été retenu. Les prêts accordés par la Banque des territoires, l'ANAH et Action Logement ont été comptabilisés comme du financement au même titre que les subventions. La part de financement des trois partenaires présentée dans le présent tableau n'est donc pas sous-évaluée.

## ANNEXE 8 : ANALYSE DES OBJECTIFS DES PROGRAMMES

Objectifs des programmes tels que présentés par l'ANCT

ACV	PVD
<p>« ACV vise dans sa globalité à accompagner les collectivités territoriales dans leur projet de territoire : préparer la transition énergétique et écologique, repenser la densité urbaine, les formes de mobilités, accroître leur attractivité en mettant en valeur les atouts, innovations et pépites locales (patrimoniales, économiques, touristiques, culturels patrimoniaux, sociaux, sportifs, etc.), repenser les complémentarités et coopérations entre le centre et la périphérie mais aussi les liens avec les territoires ruraux et les grandes agglomérations<sup>1</sup>. »</p>	<p>« PVD vise à améliorer les conditions de vie des habitants des petites communes et des territoires alentour, en accompagnant les collectivités dans des trajectoires dynamiques et respectueuses de l'environnement. Le programme a pour objectif de renforcer les moyens des élus des villes et leurs intercommunalités de moins de 20 000 habitants exerçant des fonctions de centralités pour bâtir et concrétiser les moyens de concrétiser leurs projets de territoire, tout au long de leur mandat, jusqu'à 2026<sup>3</sup>. »</p>
<p>---</p> <p>« ACV répond à une triple ambition : revitaliser les centres-villes, améliorer les conditions de vie des habitants des villes moyennes, conforter le rôle moteur de ces villes dans le développement du territoire<sup>2</sup>. »</p>	<p>---</p> <p>« Ce programme a pour objectif de renforcer les fonctionnalités des petites villes afin d'améliorer le cadre de vie en milieu rural et de conforter leur rôle éminent dans la transition écologique et l'équilibre territorial<sup>4</sup>. »</p>
<p>---</p> <p>« ACV est une politique publique partenariale qui vise à soutenir le développement et l'attractivité des villes moyennes, de métropole et d'Outre-mer, qui exercent un rôle irremplaçable de centralité pour l'ensemble de leur territoire et, cela, en investissant prioritairement dans leur cœurs de ville<sup>3</sup>. »</p>	<p>---</p> <p>« Les cinq objectifs guidant l'action de l'État dans le programme PVD :</p>
<p>---</p> <p>« Un programme (...) volontariste pour réduire la fracture territoriale, stimuler l'économie et améliorer la qualité de vie »<sup>4</sup>.</p>	<p>1. Partir des territoires et de leur projet. L'État n'impose pas sa vision : il se met en situation d'accompagner au mieux la stratégie globale et multithématique définie par la collectivité (...).</p>
<p>« Redynamiser le centre des villes moyennes, valoriser le patrimoine urbain, architectural et paysager dans les cœurs de ville, développer une offre nouvelle et attractive de logements locatifs,</p>	<p>2. Apporter une réponse sur-mesure. Il ne s'agit pas de faire partout la même chose, mais bien d'apporter une réponse aux problèmes rencontrés par chaque</p>

<sup>1</sup> ANCT. (2021, septembre). Guide du programme national Action Cœur de Ville, Edition 2021, <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2021-10/Guide%20programme%20ACV%20-%20septembre%202021%20vf.pdf>.

<sup>2</sup> ANCT. (2021, aout). Action Cœur de Ville pour la relance territoriale et écologique, [https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2021-03/ANCT\\_210215\\_Programme\\_ActionCoeurdeVille.pdf](https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2021-03/ANCT_210215_Programme_ActionCoeurdeVille.pdf).

<sup>3</sup> ANCT. (2022, juin). Atlas Action cœur de ville. <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/atlas-action-coeur-de-ville-799>.

<sup>4</sup> BdT. Page de présentation du programme ACV, <https://www.banquedesterritoires.fr/action-coeur-de-ville-revitalisation-centres-villes>.

<p>contribuer au développement de l'activité économique locale (ou d'entreprises locales)<sup>1</sup>. »</p> <p>---</p> <p>« Les objectifs du programme : Rendre plus attractifs les centres des villes moyennes et faciliter la réalisation des projets.</p> <p>Aider les villes moyennes à résoudre les dysfonctionnements identifiés et créer les conditions d'une redynamisation durable du cœur de leur agglomération en :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- confortant/attirant les ménages dans les logements en centre-ville</li><li>- redonnant de la force au tissu commercial et économique</li><li>- favorisant la mobilité professionnelle pour développer l'emploi dans les entreprises du territoire</li><li>- améliorant la qualité de vie</li><li>- favorisant l'innovation et l'expérimentation</li></ul> <p>Simplifier les procédures en :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- mutualisant / coordonnant les outils réglementaires et les dispositifs existants</li><li>- mobilisant de concert les différents échelons de l'Etat, les collectivités et les partenaires de l'action publique par une gouvernance se rapprochant du « mode projet » ;</li><li>- fiabilisant et accélérant la réalisation des projets par une gestion plus efficace des besoins en cofinancements<sup>2</sup>. »</li></ul>	<p>territoire (...).</p> <p>3. Mobiliser davantage de moyens et rechercher des formes nouvelles d'intervention (...).</p> <p>4. Combiner approche nationale et locale. L'État tient compte de ce qui existe déjà, car beaucoup de collectivités (région, département,...) ont déjà développé des actions d'accompagnement des communes (...).</p> <p>5. Se donner du temps. Six ans à compter du renouvellement municipal (...)<sup>5</sup>. »</p> <p>---</p> <p>« Le programme Petites villes de demain ne se limite pas à faire un projet de revitalisation du centre-ville. Au contraire, il s'agit <b>bien d'accompagner les collectivités dans des actions structurantes et coordonnées d'amélioration de la qualité de vie</b><sup>6</sup>. »</p>
---	---

<sup>3</sup> ANCT. Page de présentation du programme PVD, <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/petites-villes-de-demain-45>.

<sup>4</sup> Ministère de la transition écologique et des territoires. Page de présentation du programme, <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/petites-villes-de-demain-acceler-les-transitions-dans-les-territoires-ruraux>.

<sup>1</sup> Action Logement. Page de présentation du programme ACV. <https://www.actionlogement.fr/investir-utile/action-coeur-de-ville>.

<sup>2</sup> Powerpoint de Présentation du programme ACV, ANCT

<sup>5</sup> ANCT. (2020, octobre). Dossier de présentation Petites Villes de Demain – Territoires de cohésion au cœur de la relance, [https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-10/20120\\_petiteVilleDemain\\_16Pages\\_defLight.pdf](https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-10/20120_petiteVilleDemain_16Pages_defLight.pdf).

<sup>6</sup> Contribution écrite ANCT.