



ASSEMBLÉE
NATIONALE

COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Évaluation du programme Action cœur de ville

M. Julien Gokel et Mme Sandra Marsaud,
rapporteurs

Mercredi 25 juin 2025



Un programme transversal et partenarial, accélérateur des projets communaux de revitalisation des villes moyennes

- **Un rôle précurseur de la Caisse des dépôts et consignations avec le programme « Centres-villes de demain » et le lancement du programme Action cœur de ville en 2017-2018**
- **Une démarche de projet présentée comme ascendante, à la fois déconcentrée et décentralisée :**
 - Le maire et le chef de projet au cœur du dispositif
 - L'implication obligatoire de l'intercommunalité
 - L'Agence nationale de la cohésion des territoires, pilote du programme à l'échelon national
 - Une gestion déconcentrée aux niveaux régional et départemental
- **Des conventions transversales et partenariales**
 - 5 axes thématiques
 - Une méthode de financement fondée sur des partenariats
- **Un programme s'appuyant sur des outils législatifs et fiscaux**
 - L'opération de revitalisation de territoire, outil juridique de requalification des centres-villes
 - L'opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain : outil de massification de la rénovation du bâti ancien dégradé
 - Le Denormandie, outil d'investissement locatif
 - L'objectif de zéro artificialisation nette, moteur de la sobriété foncière
- **Une approche innovante et expérimentale de projets urbains**
 - Une approche expérimentale en « mode projet » : les territoires pilotes de sobriété foncière, « Réinventons nos cœurs de ville », « Mon centre-ville 2030 », le « design actif »
 - La mise en réseau des villes ACV et le partage de bonnes pratiques
- **Du cœur de ville aux entrées de ville et quartiers de gare, un périmètre en extension**

5 AXES

prioritaires ont été définis dans le cadre du programme Action cœur de ville

Axe 1 : De la réhabilitation à la restructuration : vers une offre attractive de l'habitat

Axe 2 : Favoriser un développement économique et commercial équilibré

Axe 3 : Développer l'accessibilité et les mobilités décarbonées

Axe 4 : Aménager durablement l'espace urbain, mettre en valeur le patrimoine architectural et paysager et gérer durablement les bâtiments publics

Axe 5 : Constituer un socle de services dans chaque ville



Communes du programme Action cœur de ville

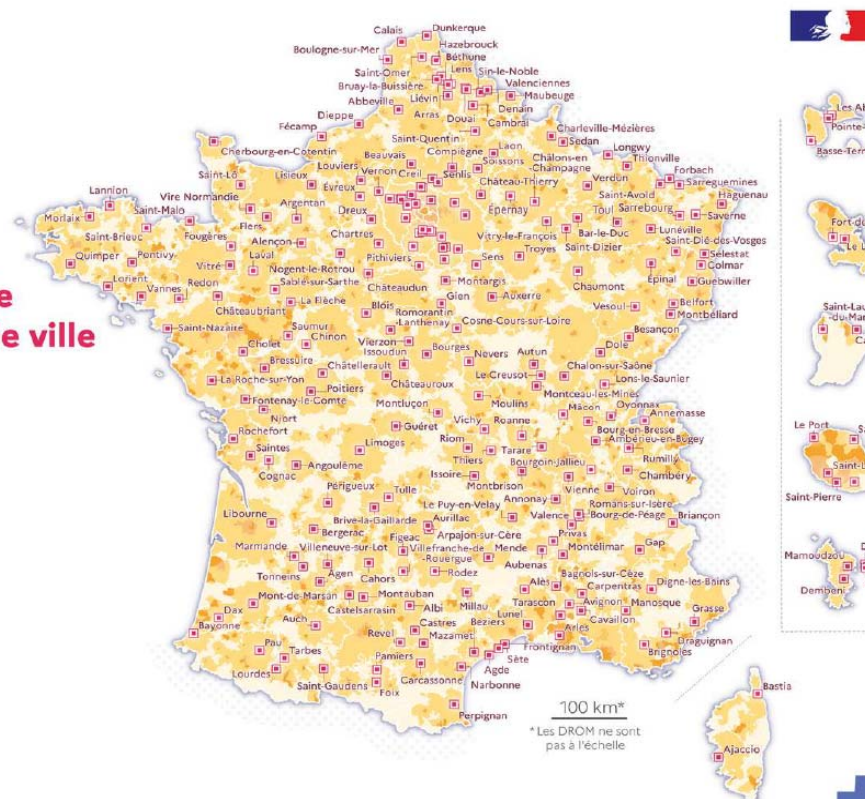
RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

anct
agence nationale
de la cohésion
des territoires

244

communes retenues dans le
programme Action cœur de ville

au T4 2024



Sources : ANCT, 2024 ; IGN, 2024 • Réalisation : Cartographie PADT ANCT 12/2024



3 questions évaluatives soulevées par la mission :

- 1. Dans quelle mesure la liste des communes ciblées comme bénéficiaires du programme est-elle pertinente ?**
- 2. Dans quelle mesure les moyens alloués par l'État et ses partenaires financiers ont-ils permis d'apporter une plus-value aux politiques menées localement pour revitaliser les centres-villes ? Quel a été l'impact de la dimension partenariale du financement du programme sur les capacités financières des communes ?**
- 3. Quelles ont été les actions engagées pour répondre à l'objectif de revitalisation qui fonde le programme ? Dans quelle mesure cet objectif a-t-il été atteint ?**



Un ciblage large de villes bénéficiaires

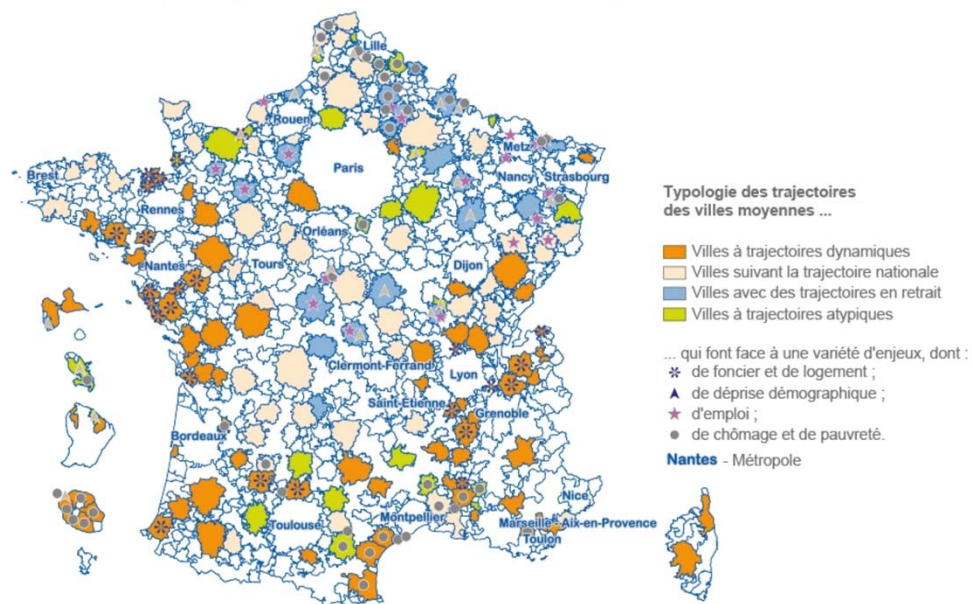
➤ Une large sélection de villes-centres de taille moyenne

- Le choix d'une politique généraliste plutôt que prioritaire ;
- Des critères de choix peu hiérarchisés ;
- L'absence de concentration des crédits sur les villes les plus en difficulté.

➤ Une grande hétérogénéité de situations malgré quelques points communs

- Une situation globalement plus défavorable que la moyenne nationale ;
- Quelques caractéristiques communes : une évolution démographique défavorable, des atouts de centralité comparables ;
- Des différences majeures, assumées par les concepteurs du programme : une diversité d'échelle, des systèmes territoriaux locaux, des situations de déprise urbaine à géométrie variable.

Carte 1 – Dynamiques et enjeux saillants des villes moyennes



Lecture : cette carte présente une typologie des trajectoires des villes moyennes en matière de démographie, d'emploi et de prix sur le marché de l'immobilier pendant la décennie avant la pandémie, ainsi que les enjeux saillants d'une partie d'entre elles (voir encadré 2).

Source : France Stratégie à partir des données Acoiss, Insee et Cerema



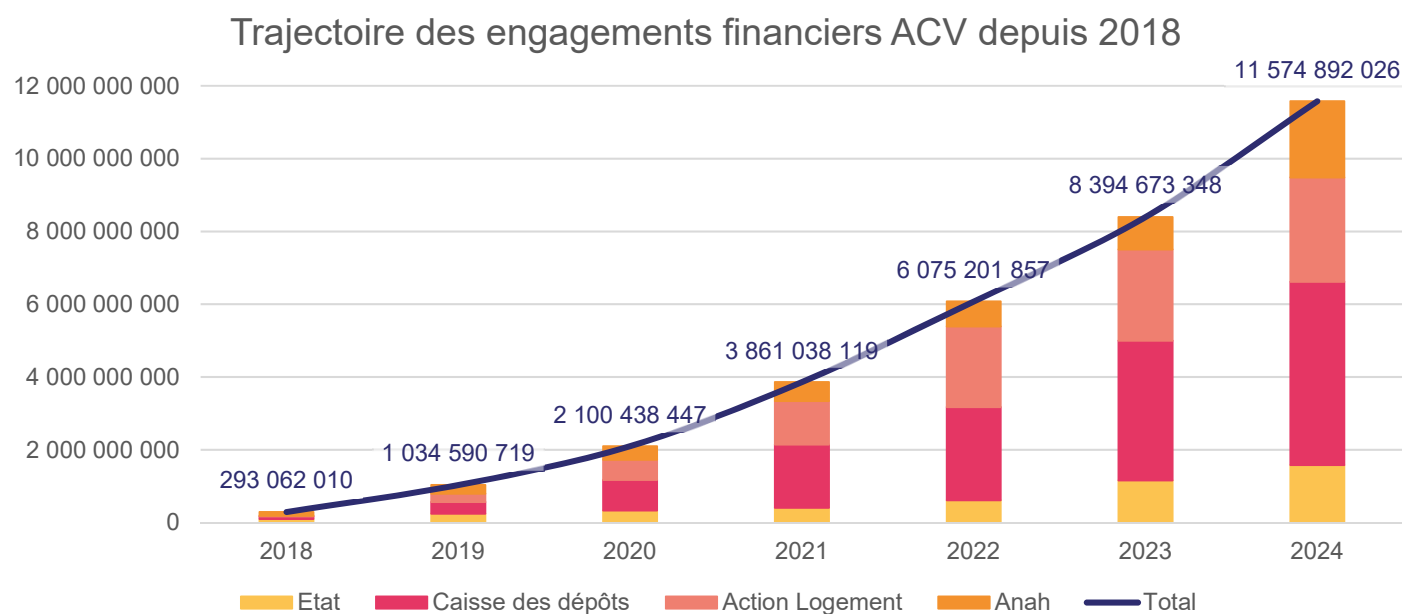
- **Une position intermédiaire des villes bénéficiaires du programme dans l'armature urbaine française à mieux appréhender**
 - Une position intermédiaire entre métropoles et petites villes : mieux appréhender les relations entre les villes ACV et leur environnement régional ainsi qu'avec leur bassin de vie
 - Une réflexion inaboutie sur les compétences des intercommunalités concernées par le programme

Nos propositions :

- ⇒ **Proroger le programme au-delà de 2026 en menant une réflexion sur le rôle des villes moyennes vis-à-vis de leur environnement régional.**
- ⇒ **Inciter les intercommunalités comprenant une commune ACV à adopter un plan local d'urbanisme intercommunal.**
- ⇒ **Mieux articuler les axes « commerce » et « mobilité » afin de renforcer l'attractivité des centres-villes en facilitant l'accès aux commerces, notamment via le stationnement, les transports en commun, les mobilités douces, ainsi que les liaisons avec les couronnes urbaines et périurbaines.**



Les apports financiers de l'État et de ses partenaires ont un effet accélérateur mais les projets sont majoritairement financés par les collectivités





➤ La Banque des Territoires : des subventions à l'ingénierie, des prêts et des investissements

- ♦ Les subventions à l'ingénierie, levier essentiel au lancement des projets locaux
- ♦ Des prêts et investissements aux règles de rentabilité assouplies
 - 89,5 millions d'euros de crédits d'ingénierie.
 - 2,2 milliards d'euros de prêts au secteur public local
 - 2,8 milliards d'euros d'investissements engagés, répartis entre 561 millions d'euros de l'établissement public et 2,2 milliards d'euros de CDC Habitat au profit tant de la construction neuve que de la réhabilitation de logements.

➤ L'Anah : des aides de droit commun fléchées vers les communes ACV

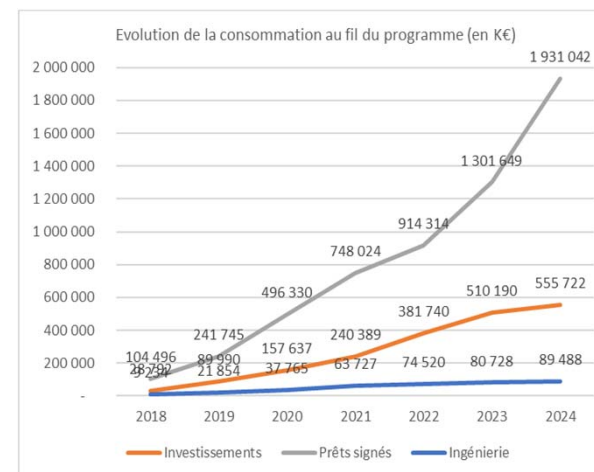
➤ Action Logement : un partenaire apportant majoritairement des prêts mais une proportion non négligeable de subventions

- ♦ Un investissement de 2,5 milliards d'euros
- ♦ Une offre de financement en constante adaptation aux besoins des collectivités

➤ Des dotations de l'État redéployées

➤ Des projets ACV qui restent majoritairement financées par les communes et EPCI

➤ Des effets de sélection induit par la dimension partenariale des financements.



Nos propositions :

- ⇒ Garantir la visibilité pluriannuelle des engagements financiers de l'État dans les projets Action cœur de ville des communes et intercommunalités.
- ⇒ Flécher les dotations étatiques vers les villes en forte déprise démographique, économique et immobilière.
- ⇒ Réduire le nombre d'appels à projet et à manifestation d'intérêt.



Des résultats prometteurs, surtout en matière de logement, mais un impact difficile à évaluer

➤ Un cadrage qui soulève des interrogations

Un objectif flou

Une logique d'attractivité peu adaptée aux villes moyennes

L'extension du programme aux entrées de villes : une évolution du sens de l'objectif de revitalisation

Une transversalité à géométrie variable.

➤ Un programme qui recueille la satisfaction des élus comme des habitants

- 55 % des habitants des communes ACV connaissent le programme et parmi eux, 77 % le jugent utile.

- La vitalité et le dynamisme de leur centre-ville est un sujet pour 67 % des habitants des communes ACV contre 60 % dans la France entière.

- 74 % d'entre eux considèrent que la revitalisation du centre-ville doit faire partie des priorités dans le cadre des élections municipales de 2026.

- 91 % des habitants des villes ACV estiment qu'au cours des cinq dernières années, des travaux ont été réalisés dans leur centre-ville.

- Entre 2022 et 2023, la fréquentation des centres-villes ACV a augmenté de 8 % et 64 % des habitants des EPCI comprenant une ville ACV se sont rendus au moins une fois par mois dans le centre-ville de la ville principale.



➤ **Des réalisations notables en matière de réhabilitation de l'habitat ancien, malgré l'insuccès du dispositif Denormandie**

- ♦ Une accélération du recours aux OPAH-RU : 287 000 logements rénovés grâce aux aides de l'Anah. Une contribution majeure d'Action Logement : 28 000 logements réhabilités ou réalisés.
- ♦ Le Denormandie, un dispositif méconnu, complexe et peu attractif : environ 1 500 opérations réalisées.
- ♦ Des résultats difficiles à interpréter :
 - Un marché immobilier dynamique entre 2018 et 2023 (augmentation de 2 % dans les villes ACV contre baisse de 1 % par an au niveau national)
 - Un taux de vacance des logements stabilisé à 4,7 % entre 2020 et 2023.
 - Un impact du programme difficile à distinguer des effets de tendances sociétales plus profondes, potentiellement confirmées ou accélérées par les confinements sanitaires.

Notre proposition :

⇒ **Réformer le dispositif Denormandie en le simplifiant, en assouplissant ses conditions d'éligibilité, en accroissant sa notoriété et en l'étendant aux locaux commerciaux.**



Des défis :

- La concurrence des hypermarchés et de la grande distribution,
- La déprise démographique,
- La montée en puissance du commerce en ligne.

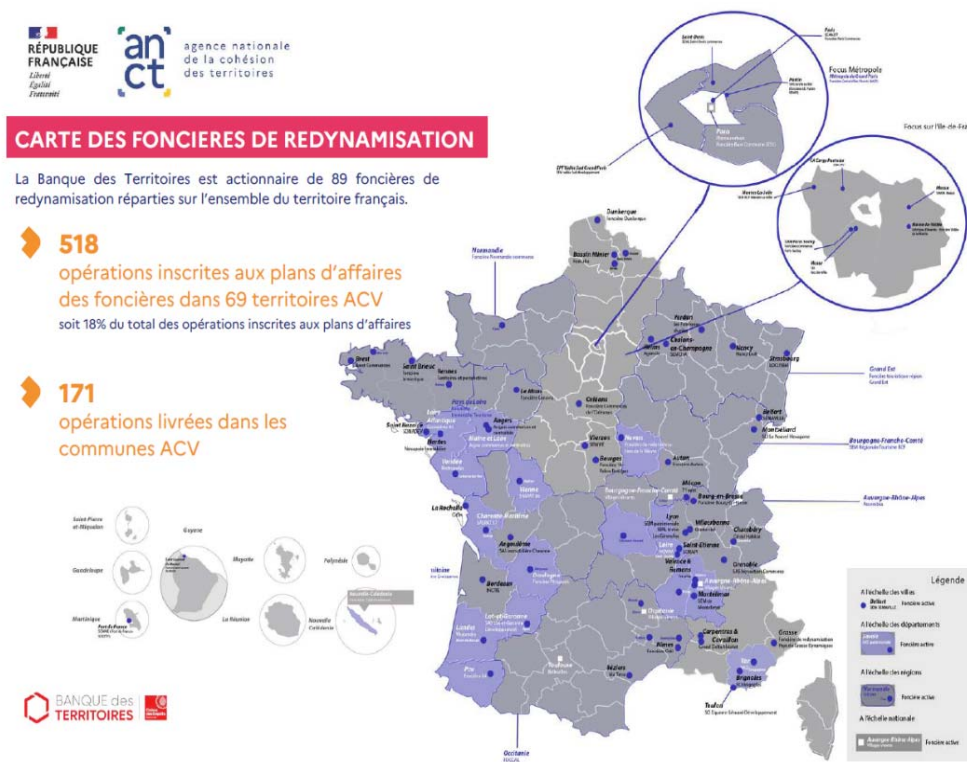
Les habitudes de consommation des habitants des communes ACV :

- 85 % des habitants de ces villes pensent que faire ses courses en centre-ville est un acte citoyen et 61 % font leurs courses en centre-ville quand ils vont s'y promener,
- Cependant, 79 % des habitants font leurs courses dans un centre commercial de périphérie, notamment en raison de la simplicité d'accès en voiture à ce type de lieu.

Un soutien indirect via la politique d'habitat et d'aménagement

- L'opération de revitalisation de territoire, outil de redynamisation commerciale,
- 4 mesures du plan de relance : aide à l'ingénierie, financement des managers de commerce, foncières de redynamisation et fonds de restructuration des locaux d'activité (FRLA),
- Des dispositifs fiscaux peu utilisés : la taxe sur les surfaces commerciales et la taxe sur les friches commerciales,
- Un élément de contexte majeur : l'impact des confinements sur le développement du commerce électronique.

Le volet commerce du programme : de nombreuses actions mais des résultats mitigés et difficiles à mesurer





Des résultats mitigés :

Une baisse de la vacance dans les villes ACV depuis 2017 mais des résultats très variables selon les territoires : la vacance commerciale diminue beaucoup moins dans les villes en déprise démographique.

Vacance commerciale	Villes non ACV	Villes ACV	Différence de taux de vacance villes ACV vs. Non ACV
2015	6,4 %	9,9 %	3,5 %
2016	7,3 %	10,9 %	3,6 %
2017	7,7%	11,3 %	3,6 %
2018	8 %	12 %	4 %
2019	8,5 %	12,4 %	3,9 %
2020	9,2 %	12,9 %	3,7 %
2021	8,9 %	12,1 %	3,2 %
2022	8,3 %	11,4 %	3,1 %
2023	8,7 %	12,1 %	3,4 %

Nos propositions :

⇒ **Assouplir les délais d'application de la procédure de suspension d'autorisation d'exploitation commerciale. Pérenniser le financement des managers de commerce et assurer leur professionnalisation.**

⇒ **Réformer la taxe sur les friches commerciales en réduisant à six mois le délai à compter duquel elle s'applique, en augmentant son taux de la taxe et en permettant aux communes et EPCI de la restreindre à certains types de locaux ou à certaines parties de leur territoire.**

⇒ **Expérimenter un mécanisme de régulation des loyers des baux commerciaux.**



Un impact difficile à évaluer :

- ♦ Des actions qui restent tributaires de la situation locale : volontarisme des municipalités, état de la réflexion aux niveaux communal et intercommunal, bonne coopération entre communes et agglomérations, moyens de la commune, capacité à mobiliser des financements, moyens humains et techniques nécessaires pour recourir à des procédures complexes.
- ♦ Une démarche d'évaluation prévue dès le lancement du programme mais des outils d'évaluation perfectibles : des difficultés à assurer un suivi consolidé en matière de commerce, un manque d'indicateurs d'impact, nombre réduit de communes ayant entrepris une démarche d'évaluation.
- ♦ Les effets ambigus de la crise sanitaire
- ♦ Une analyse d'impact devant prendre en compte un faisceau d'indicateurs : l'amélioration de la qualité de vie des habitants des communes ACV, le renforcement du rôle des villes moyennes comme moteurs de développement économique et comme noyau d'attraction de nouvelles entreprises et la qualité de la collaboration entre les acteurs.

Nos propositions :

- ⇒ **Améliorer les outils de suivi du programme ACV.**
- ⇒ **Inciter les communes à évaluer leurs projets ACV locaux.**
- ⇒ **Améliorer la pertinence des indicateurs d'impact nationaux et renforcer la coordination des producteurs de données.**



Un programme à mieux coordonner et à compléter :

- ♦ Un programme à mieux articuler avec les autres politiques publiques territorialisées et notamment avec le programme Territoires d'industrie, la question du logement étant au croisement des deux programmes ;
- ♦ Assurer une meilleure articulation entre les acteurs du commerce ;
- ♦ Intégrer des axes d'accès aux soins, de formation (écoles de formation et antennes universitaires) et d'accompagnement social,

Nos propositions :

- ⇒ **Assurer la pérennité des postes de chef de projet.**
- ⇒ **Assurer une meilleure coordination des services déconcentrés impliqués dans le programme.**
- ⇒ **Assurer un pilotage interministériel du soutien au commerce de proximité et inscrire tous les outils financiers de ce soutien dans une stratégie globale et coordonnée.**
- ⇒ **Assurer une coordination entre les actions des communes ACV et celles des régions, chefs de file en matière économique ; Garantir une meilleure coordination entre les différents échelons d'intervention de la puissance publique en soutien au commerce de proximité dans les villes ACV.**