



Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques

Évaluation du programme Action cœur de ville

M. Julien Gokel et Mme Sandra Marsaud
rapporteurs

Action cœur de ville est un programme lancé en 2018 pour soutenir les villes moyennes dans leurs projets de revitalisation de leur centre-ville. Son objectif est de fournir aux villes moyennes exerçant des fonctions de centralité des outils juridiques, fiscaux et financiers pour soutenir leurs projets de redynamisation et en accélérer la concrétisation. Action cœur de ville est un programme transversal. C'est aussi un programme partenarial. Et c'est également un programme déconcentré et décentralisé. 243 communes, pour la plupart de chefs-lieux de département ou d'arrondissement, bénéficient de ce programme.

3 questions évaluatives ont été posées :

- la liste des communes ciblées comme bénéficiaires du programme est-elle pertinente ?
- 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 ?
- Quelles actions ont été engagées pour répondre à l'objectif de revitalisation du programme ? Dans quelle mesure cet objectif a-t-il été atteint ?

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

Communes du programme Action cœur de ville



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

Un ciblage large de villes bénéficiaires

Le Gouvernement a fait le choix d'une politique généraliste plutôt que de prioriser les financements sur les communes les plus touchées par la déprise urbaine. Les critères de choix des villes étaient peu hiérarchisés et la méthode de sélection des villes a découlé d'ajustements au fil de l'eau plutôt que d'une stratégie préalable. En conséquence, les financements (subventions, prêts, investissements), n'ont pas été concentrés sur les villes les plus en difficulté.

Les communes du programme Action cœur de ville sont dans des situations de déprise urbaine très différentes : fragilité de la commune-centre ; décroissance urbaine et déclin démographique, social, immobilier et de l'emploi ou situation de déprise mixte. Le programme n'a pas non plus donné lieu à une réflexion sur la position intermédiaire des villes moyennes dans l'armature urbaine française, entre les métropoles et les petites villes.

Il nous semble nécessaire de réfléchir aux relations entre les villes moyennes et les métropoles, d'une part, et, d'autre part, entre les villes moyennes et la région où elles se situent. Il nous semble aussi opportun de mener une réflexion sur les relations entre les villes moyennes et leur bassin de vie.

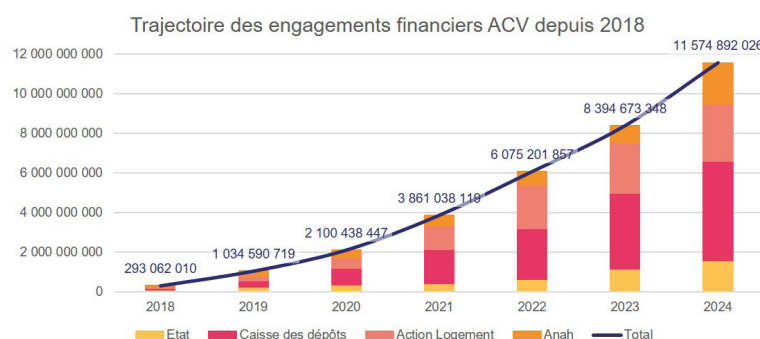
Enfin, nous appelons de nos vœux une réflexion de l'État sur les compétences des intercommunalités comprenant une ville Action cœur de ville (ACV).

Nos propositions :

- Proroger le programme au-delà de 2026 et mener dans ce cadre une réflexion sur le rôle des villes moyennes vis-à-vis de leur environnement régional.
- Inciter les intercommunalités comprenant une commune Action cœur de ville 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

L'apport financier de l'État et de ses partenaires est indispensable à la concrétisation des projets locaux de revitalisation mais ce ne sont pas eux qui sont les principaux financeurs. En outre, à tout le moins au début du programme, le caractère partenarial du programme a pu entraîner des biais de sélection en faveur de certaines communes, notamment parce qu'il était trop difficile d'attirer des co-investisseurs dans les villes en forte déprise.

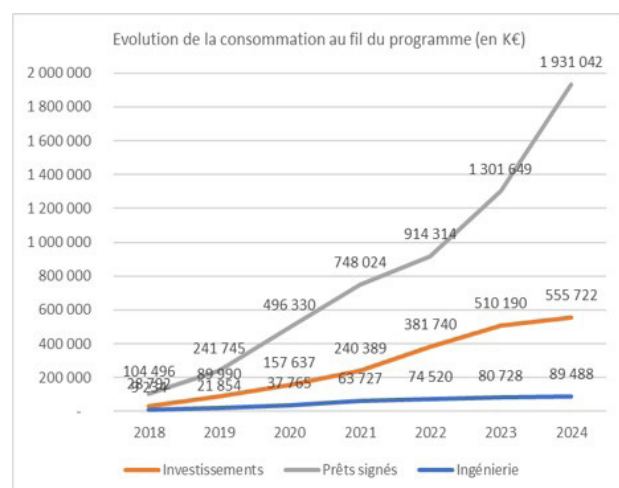


✓ La Banque des Territoires, partenaire financier majeur du programme, a octroyé près de 90 millions d'euros de subventions d'ingénierie aux communes pour financer 3 000 missions ; elle a accordé 2,2 milliards d'euros de prêts au secteur public local et a consenti 2,8 milliards d'euros d'investissements pour la construction et la réhabilitation de logements. À cela s'ajoute le financement du secteur HLM dans les communes ACV.

La Banque des territoires apporte 50 % de cofinancement aux collectivités pour l'ingénierie amont et pré-opérationnelle des projets. Depuis 2020, elle a réorienté son soutien vers l'ingénierie opérationnelle.

✓ L'Anah a consacré près de 2 milliards d'euros à la rénovation de près de 288 000 logements dans les communes ACV ; a financé à 50 % les postes de chef de projet des communes signataires des convention d'opération d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain (23 millions d'euros) et a aussi soutenu l'ingénierie des collectivités à hauteur de 85 millions d'euros.

✓ Action Logement a investi 2,5 milliards d'euros pour faire à la fois de la réhabilitation (62 %) et de la construction neuve (38 %) ; elle a ouvert son offre à l'accession et a tenu compte dans ses prêts de l'augmentation du coût des travaux.



✓ L'État a contribué au programme à hauteur d'1,58 milliard d'euros au titre de la dotation d'équipement aux territoires ruraux (DETR), de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), et du fonds d'accélération de la transition écologique, dit fonds vert.

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

Le cadrage du programme 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.

Le programme recueille la satisfaction des élus comme des habitants.

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

Près de 288 000 logements ont été rénovés grâce aux aides de l'Anah et 28 000 réhabilités ou réalisés par Action Logement.

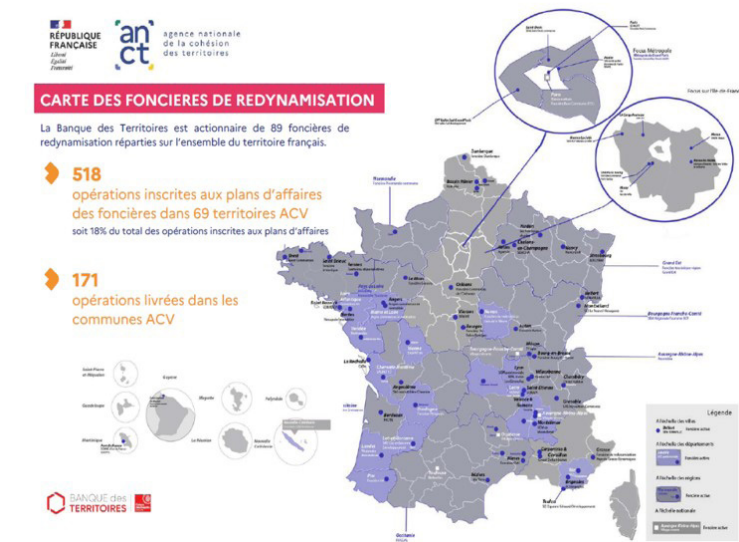
Parmi les nombreuses difficultés auxquelles se heurtent les élus : la configuration mixte de certains immeubles, le coût élevé de l'exercice du droit de préemption urbain, la longueur de la procédure de déclaration d'utilité publique et les difficultés liées à l'application des préconisations des architectes des bâtiments de France.

Le dispositif d'investissement locatif Denormandie n'a donné lieu qu'à environ 1500 opérations.

Notre proposition :

- Réformer le dispositif Denormandie en le simplifiant, en assouplissant ses conditions d'éligibilité, et en l'étendant aux locaux commerciaux.

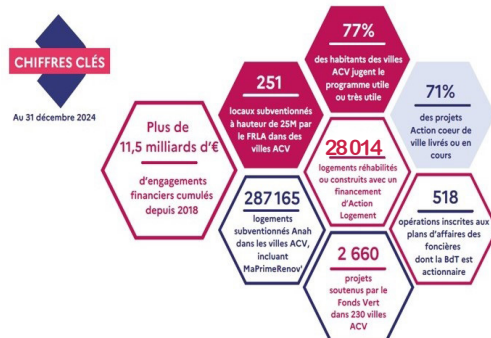
Le volet commerce du programme : de nombreuses actions mais des résultats mitigés et difficiles à mesurer



85 % des habitants des communes ACV pensent que faire ses courses en centre-ville est un acte citoyen et 61 % les font 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.

Le plan de relance de juin 2020 a prévu quatre outils : une aide à l'ingénierie de la Banque des Territoires, le financement de managers de commerce pendant deux ans à hauteur de 20 000 euros par an, la création d'une centaine de foncières de redynamisation commerciale pour réhabiliter des locaux commerciaux et un fonds de restructuration des locaux d'activité (FRLA).



L'objectif des foncières est de pallier la carence de l'initiative privée et de redynamiser les linéaires commerciaux dans les secteurs en déprise. Au 4^e trimestre 2024, 89 foncières étaient en activité et 529 locaux ont été restructurés grâce à ces foncières.

Le fonds de redynamisation a été créé en 2021 pour accompagner financièrement les foncières en couvrant jusqu'à 50 % du déficit d'opérations de restructuration. Doté de 60 millions d'euros, il a été entièrement engagé dès 2022 et a été réabondé de 25 millions en 2023. Dans le cadre de l'acte I du programme Action cœur de ville, 164 locaux commerciaux ont été réhabilités dont 59 par ce fonds de redynamisation. Dans le cadre d'ACV2, 251 locaux ont été subventionnés en 2024.

Les résultats sont mitigés, c'est pourquoi nous formulons plusieurs propositions.

Nos propositions :

- Assouplir les délais d'application de la procédure de suspension d'autorisation d'exploitation commerciale.
- Pérenniser le financement des managers de commerce.
- Réformer la taxe sur les friches commerciales en réduisant à six mois le délai à compter duquel elle s'applique, en augmentant son taux 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

Le Gouvernement a instauré, dès le lancement du programme, un comité d'évaluation et identifié des indicateurs et a aussi prévu, dans les conventions ACV des collectivités, la nécessité de mener une évaluation et proposé aux communes un kit évaluatif.

Cependant, nous observons les difficultés de l'ANCT à assurer un suivi consolidé des financements concernant le commerce, à tout le moins pour la période 2018-2021 ; ainsi qu'un manque d'indicateurs d'impact, tant sur l'habitat que sur le commerce : ce sont plutôt des indicateurs de résultat qui sont fournis.

Quant aux communes, elles sont peu nombreuses à avoir mené une réelle évaluation en raison de freins techniques et financiers mais aussi politiques. En revanche, nous observons un effort notable d'évaluation de la Banque des Territoires.

Nous estimons que l'évaluation de l'impact du programme doit prendre en compte 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 :

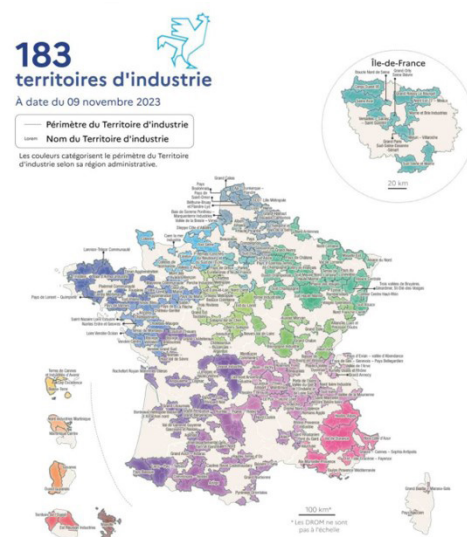
- Améliorer les outils de suivi du programme ACV.
 - Inciter les communes à évaluer leurs projets ACV locaux.
 - Améliorer la pertinence des indicateurs d'impact nationaux.
- et renforcer la coordination des producteurs de données.

Un programme à mieux coordonner et à compléter

Nous proposons de mieux coordonner Action cœur de ville avec les autres politiques du territoire, et en particulier avec le programme Territoires d'industrie sur les questions intimement liées du logement et de l'emploi ; au niveau de l'ANCT et du Gouvernement, les sujets sont trop cloisonnés. Il nous semble aussi nécessaire de mieux coordonner les acteurs du commerce en garantissant un pilotage interministériel de la politique menée en faveur du commerce de proximité. Les actions des régions et des communes ne sont pas forcément toujours bien articulées.

Surtout, il nous semble indispensable d'inciter les collectivités – communes et intercommunalités – à définir une véritable stratégie de redynamisation commerciale appuyée sur un diagnostic de territoire et à se doter d'une structure chapeautée par un manager de commerce pour appliquer cette stratégie.

Enfin, nous proposons de compléter le programme par un axe complémentaire en matière d'accès aux soins, de formation (création d'écoles de formation et implantation d'antennes universitaires) et d'accompagnement social.



Lire l'intégralité du rapport sur le site de l'Assemblée nationale :

<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/organes/delegations-comites-offices/cec>