

## **OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

# **LE PROGRAMME ACTION CŒUR DE VILLE**

**Exercices 2018-2021**

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes, le 24 juin 2022.

**En application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la communication de ces observations est une prérogative de la Cour des comptes, qui a seule compétence pour arrêter la liste des destinataires.**

## TABLE DES MATIERES

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>6</b>
LISTE DES RECOMMANDATIONS .....	9
INTRODUCTION.....	10
<b>1 UN PROGRAMME AMBITIEUX DANS SES OBJECTIFS, SES MOYENS ET SA GOUVERNANCE .....</b>	<b>14</b>
1.1 Un objectif général décliné en cinq axes prioritaires .....	14
1.1.1 La définition de l'objectif : le renouveau de l'attractivité des villes moyennes à travers la revitalisation de leurs centres.....	14
1.1.2 La déclinaison de l'objectif : un programme transversal comportant cinq axes afin d'agir sur l'ensemble des facteurs de l'attractivité.....	14
1.2 Des moyens financiers partagés : un programme partenarial .....	15
1.2.1 Un engagement significatif des partenaires de l'État, dont la mesure exacte est parfois difficile .....	16
1.2.1.1 La Caisse des dépôts et consignations.....	16
1.2.1.2 Action Logement.....	18
1.2.1.3 L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah) .....	20
1.2.2 La mobilisation des concours financiers de l'État à l'investissement.....	21
1.2.2.1 La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).....	21
1.2.2.2 La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).....	22
1.2.2.3 Le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac).....	22
1.2.3 Les données de suivi de l'ANCT et leurs limites .....	22
1.2.4 L'angle mort du suivi des contributions locales.....	25
1.2.5 Un financement comportant un tiers de prêts.....	25
1.3 Une gouvernance adaptée.....	26
1.3.1 La sélection initiale des villes bénéficiaires du programme : prendre en compte la diversité des situations.....	27
1.3.2 L'application territorialisée du programme : prendre en compte les demandes des élus et s'adapter aux spécificités locales.....	28
1.3.2.1 Une construction progressive, s'inscrivant dans un cadre conventionnel .....	28
1.3.2.2 Une gouvernance qui privilégie l'échelon local .....	30
1.3.2.3 Un soutien apporté aux communes en matière d'ingénierie.....	32
<b>2 UNE APPRÉCIATION CONTRASTÉE DES PREMIERS RÉSULTATS DU PROGRAMME .....</b>	<b>34</b>
2.1 Une cible globalement cohérente, recouvrant des situations variées .....	34
2.1.1 Des caractéristiques communes .....	34
2.1.1.1 Le contexte démographique .....	34
2.1.1.2 La situation financière relative des communes ACV .....	36
2.1.1.3 Le niveau des loyers.....	36
2.1.1.4 Une couverture médicale maintenue, caractérisant la fonction de centralité.....	37
2.1.2 Des situations locales diverses .....	37
2.1.2.1 Une répartition ACV pouvant être perçue comme déséquilibrée dans certaines régions.....	38
2.1.2.2 Des typologies de villes moyennes aux trajectoires contrastées.....	38
Le niveau de centres d'équipements et de services publics ou privés, l'offre de formation ou culturelle ; .....	39

2.1.2.3	des degrés de préparation et d'organisation variables .....	39
2.1.2.4	Le cas francilien : un moindre dynamisme.....	40
2.2	Un programme agrégateur, en construction permanente .....	41
2.2.1	L'évolution du programme : un enrichissement progressif.....	41
2.2.1.1	La mobilisation de nouveaux outils ou dispositifs .....	41
2.2.1.2	Opah et ORT, au cœur du programme ACV .....	44
2.2.1.3	L'association de nouveaux partenaires.....	45
2.2.2	Un contexte en mutation : la crise sanitaire et les mesures du plan de relance 45	
2.2.3	Les inconvénients potentiels d'un programme non stabilisé.....	46
2.3	Un effet d'entraînement et de co-construction des politiques locales.....	48
2.3.1	Un choix pertinent des axes d'intervention.....	48
2.3.2	Une réhabilitation des villes moyennes dans le discours et les priorités.....	49
2.3.3	Un élargissement du spectre et des méthodes d'intervention des opérateurs, une synergie nouvelle.....	50
2.3.3.1	La Caisse des dépôts et consignations.....	50
2.3.3.2	Action Logement.....	51
2.3.3.3	L'Anah .....	51
2.3.3.4	Une synergie nouvelle .....	52
2.3.4	Un effet d'entraînement sur d'autres acteurs et sur la mobilisation de moyens 52	
2.3.5	La mobilisation de moyens consacrés à l'ingénierie et à l'innovation.....	53
2.3.6	La stimulation de l'offre locale de rénovation et d'aménagement urbain.....	53
2.3.7	Une méthode renouvelée.....	54
2.4	Une mesure difficile de l'impact du programme .....	54
2.4.1	Un effort d'information soutenu et un suivi régulier .....	54
2.4.2	Une méthode ambitieuse : un référentiel national et des évaluations locales .....	55
2.4.3	Une évaluation à renforcer .....	57
2.4.3.1	Les limites techniques de certains indicateurs.....	57
2.4.3.2	La difficile articulation entre les différents producteurs de données .....	58
2.4.3.3	L'appréhension encore insuffisante de la valeur ajoutée du programme.....	59
3	UNE DYNAMIQUE À CONFORTER DANS LE CONTEXTE DE LA PROLONGATION DU PROGRAMME : LES ENJEUX.....	62
3.1	Définir la juste place du programme Action cœur de ville au sein des politiques d'aménagement du territoire.....	62
3.1.1	L'articulation avec les politiques publiques locales : l'équilibre entre la commune-centre et l'intercommunalité.....	62
3.1.2	L'articulation avec les politiques publiques nationales.....	63
3.1.2.1	La cohérence des politiques publiques déclinées dans les villes moyennes : bâtir une stratégie de territoire.....	64
3.1.2.2	La cohérence dans le contenu même des différentes politiques publiques territoriales : prévenir les contradictions éventuelles .....	66
3.2	Préciser les modalités de la prolongation du programme .....	68
3.2.1	L'adaptation nécessaire des moyens .....	68
3.2.2	L'extension éventuelle des périmètres d'intervention.....	70
	<b>CONCLUSION.....</b>	<b>72</b>
	<b>ANNEXES.....</b>	<b>73</b>



**RAPPEL DE LA PROCEDURE**

La Cour a réalisé le contrôle du programme Action cœur de ville (ACV) au titre des exercices 2018-2021.

La 5<sup>ème</sup> chambre de la Cour des comptes, délibérant le 24 juin 2022 a adopté les présentes observations définitives.

Le contrôle a été notifié par lettres du 25 mars 2021 au directeur général de la direction générale des collectivités locales (DGCL), au directeur général de l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), à la secrétaire générale de la caisse des dépôts et consignations (CDC), à la directrice générale de l'agence nationale pour l'habitat (Anah), ainsi qu'à la directrice générale du groupe Action Logement.

Les entretiens de fin de contrôle se sont tenus respectivement le 8 mars 2022 avec l'ANCT et Action Logement, le 10 mars 2022 avec l'Anah, et le 11 mars 2022 avec la CDC, en visio-conférence, en présence du contre-rapporteur.

Lors de sa séance du 22 avril 2022, la chambre a examiné le rapport d'instruction et décidé l'envoi d'un relevé d'observations provisoires, le 18 mai 2022, avec une date limite de réponse fixée au 16 juin 2022, au directeur général de l'ANCT, au directeur général des collectivités locales, à la directrice du Budget, à la directrice générale de l'Anah, à la directrice générale d'Action Logement, à la secrétaire générale de la Caisse des dépôts, à la présidente de Régions de France, au président de l'Assemblée des départements de France, et à la présidente de Villes de France.

Une audition s'est tenue le 21 juin 2022, avec le directeur de l'ANCT accompagné du directeur du programme ACV.

Les présentes observations définitives tiennent compte de l'ensemble des réponses.

Ont participé au délibéré tenu le 24 juin 2022 sous la présidence de M. Philippe Hayez, président de section, M. Denis Berthomier, M. Philippe-Pierre Cabourdin, M. Jean-Michel Champomier, conseillers maîtres, Monsieur François Brottes, contre-rapporteur, et conseiller maître en service extraordinaire et M. Stéphane Keita, conseiller maître en service extraordinaire.

Ont été entendus, en leur rapport, M. Guy Duguépéroux, conseiller maître et M. Vincent Bouvier, conseiller maître en service extraordinaire.

Mme Dorothée Chau, greffière, a assuré la préparation de la séance de délibéré et tenu les registres et dossiers.

## SYNTHÈSE

Annoncé par le Premier ministre en décembre 2017, lancé effectivement en 2018, le programme « Action cœur de ville » (ACV) vise à donner un nouvel élan aux villes moyennes, et plus précisément à développer l'activité et l'attractivité de leurs centres-villes, confrontés à une dégradation des conditions de logement, un transfert des commerces et des équipements et un départ de leurs habitants vers la périphérie.

Au terme d'un recensement, fondé à la fois sur des critères géographiques, socio-économiques et démographiques, 234 villes ont été retenues dans 222 territoires<sup>1</sup>. Occupant une situation intermédiaire entre les métropoles régionales et les petites villes, elles ont pour leur majorité une population comprise entre 20 000 et 100 000 habitants.

Ce programme est porté au sein de l'État par le ministère chargé de la cohésion des territoires. Sa mise en œuvre est plus précisément confiée à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), son pilotage quotidien étant assuré au sein de cet organisme par une petite équipe de direction.

### **Un programme ambitieux et innovant, dans sa conception et son déploiement**

S'agissant des méthodes, la gouvernance du programme a été d'emblée conçue comme locale. C'est aux maires des villes concernées que revient la responsabilité d'y adhérer, de le concevoir et d'en assurer la maîtrise d'ouvrage. Dans ses objectifs, le programme est conçu comme transversal, avec la volonté d'agir sur les facteurs majeurs de l'attractivité : l'habitat et le logement ; le développement économique et le maintien des commerces de proximité ; l'accessibilité du centre-ville et les transports ; l'accès aux services publics et aux équipements ; le patrimoine, l'offre culturelle et les loisirs. Quant aux financements, le programme repose sur un effort partagé entre l'État et trois autres opérateurs : la Banque des territoires ; l'Agence nationale de l'habitat (Anah), et Action Logement. Ces quatre partenaires se sont engagés à consacrer au programme ACV un montant de 5 Md€.

Concernant les modalités de déploiement du programme, ses concepteurs ont voulu, plutôt que d'appliquer un programme strictement défini et figé, privilégier une application évolutive, en l'adaptant à de nouveaux besoins et en l'enrichissant progressivement. De nouveaux outils ou dispositifs ont été mobilisés, comme les opérations de revitalisation du territoire (ORT) ou les « Territoires pilotes de sobriété foncière ». De nouveaux partenaires se sont associés au programme, en enrichissant l'offre aux territoires comme le Conservatoire national des arts et métiers, en fournissant plus généralement un soutien à son développement (baromètre de l'immobilier des villes moyennes établi par la direction de programme en partenariat avec le Conseil supérieur du notariat, outil « Mytraffic » de suivi et d'analyse du niveau d'attractivité des centres-villes).

Après quatre années d'application, l'engagement financier de l'État et de ses partenaires a été substantiel. Le programme semble en outre avoir créé une réelle dynamique en facilitant le développement de projets structurants portés par les maires. Il a eu un effet d'entraînement sur les politiques locales mettant au cœur des priorités la réhabilitation des villes moyennes et

---

<sup>1</sup> Certaines villes fonctionnant en binômes.

de leurs centres. Il a conduit les différents partenaires du programme à adapter leurs moyens et leurs méthodes à ces priorités. Les élus interrogés dans le cadre de premiers sondages ont, à une large majorité, manifesté leur attachement au programme ACV dont le « label » est aujourd'hui reconnu et facilite le montage des opérations programmées.

À la lumière de ces premiers résultats perçus comme encourageants et afin de ne pas briser la dynamique ainsi créée, le Premier ministre a annoncé en juillet 2021 la prolongation pour quatre ans, jusqu'en 2026, d'un programme qui devait initialement s'achever en 2022. Cette prolongation du programme doit être l'occasion de mener une réflexion sur ses limites et ses adaptations éventuelles. En ce sens, les observations faites par la Cour concernent trois aspects principaux.

### **Une clarification nécessaire des modalités de financement**

À l'analyse, même si les financements ont été significatifs, il apparaît qu'une partie du montant de 5 Md€ annoncée initialement ne sera pas engagée à l'échéance prévue. En sens inverse, ces mêmes opérateurs ont pu consacrer au programme d'autres moyens non spécifiquement fléchés. Par ailleurs, au-delà de cette enveloppe initiale, il n'existe pas à ce jour d'état précis des autres sources de financement du programme, qu'il s'agisse des collectivités locales ou de partenaires qui se sont progressivement associés. Ces éléments militent pour qu'un suivi exhaustif et régulier de l'origine des financements, de leur affectation, et de leur consommation, soit mis en place.

### **Une mesure difficile de la « valeur ajoutée » du programme**

L'ANCT apporte une attention particulière à la communication sur Action cœur de ville et à la présentation de ses résultats. De plus, au-delà des mécanismes classiques de suivi et d'information, elle a souhaité mettre en place une procédure spécifique d'évaluation avec l'ambition affichée d'apprécier au plus près les résultats et l'impact du programme. Les indicateurs aujourd'hui définis ne permettent cependant pas d'établir précisément cet impact. Au titre de certains résultats présentés comme positifs, il demeure difficile de faire la part entre les effets du programme et le produit d'évolutions sociétales plus profondes entraînant un regain d'attrait pour les villes moyennes, perçues comme étant « à taille humaine », auxquelles s'ajoutent les effets de la crise sanitaire. L'immobilier en constitue un bon exemple. Les résultats du baromètre publié régulièrement par Notaires de France et l'ANCT doivent en ce sens être analysés avec prudence, d'autant qu'ils révèlent aussi une préférence des nouveaux arrivants pour la maison individuelle située en périphérie plutôt que pour l'appartement en centre-ville. La mesure plus précise de l'apport d'Action cœur de ville est une exigence si l'on veut apprécier plus justement son efficacité et son efficacité. Elle passe par une amélioration progressive des méthodes d'évaluation et des indicateurs aujourd'hui mis en place.

### **Une place encore incertaine d'Action cœur de ville au sein des politiques d'aménagement du territoire**

Le programme Action cœur de ville doit s'insérer dans un ensemble de politiques d'aménagement devenu complexe. Les politiques territoriales qui peuvent être déclinées dans les villes moyennes sont nombreuses (politique de la ville, « territoires d'industrie »...). Plus largement la volonté de garantir l'égalité aboutit à une accumulation de catégories de territoires que l'on entend soutenir (outre la politique de la ville, le dispositif « petites villes de demain » ou les zones de revitalisation rurale), créant des concurrences et rendant difficile le choix des priorités. Au-delà de la concurrence, ce sont même des contradictions de fond qui peuvent apparaître entre les politiques publiques nationales ayant vocation à être territorialisées (entre

l'attractivité souhaitée des villes moyennes et la réduction, voire la suppression, des liaisons ferroviaires par exemple).

Dans le contexte de la prolongation du programme et d'un élargissement éventuel de ses axes d'intervention, un juste équilibre doit ainsi être défini. Une conception trop étroite conduirait à écarter des facteurs déterminants de l'attractivité des centres-villes. En sens inverse, une conception trop large de la transversalité aurait deux inconvénients : d'une part, elle pourrait conduire au risque du « fourre-tout » en ôtant au programme sa cohérence ; d'autre part, elle serait peu efficace, l'Agence ne pouvant à elle seule s'opposer à des stratégies ou des politiques structurelles conçues dans différents ministères spécialisés.

Ainsi la mise en cohérence des politiques d'aménagement doit-elle nécessairement s'organiser, au plan local mais aussi au plan national, dans un cadre interministériel.



## **LISTE DES RECOMMANDATIONS**

**Recommandation n° 1. : Mettre en place un suivi exhaustif et régulier de l'origine, de l'affectation et de la consommation de l'ensemble des financements consacrés au programme Action coeur de ville (ANCT).**

**Recommandation n° 2. : Afin d'analyser plus précisément l'impact du programme, poursuivre et développer l'effort d'évaluation en améliorant la pertinence des indicateurs et en renforçant la coordination des producteurs de données (ANCT).**

**Recommandation n° 3. : Améliorer le positionnement du programme au sein des politiques d'aménagement du territoire (ANCT).**

## INTRODUCTION

La décision de lancer un programme national « Action cœur de ville » (ACV) est fondée sur un double constat : le déclin, depuis le début des années soixante-dix, de l'activité et de l'attractivité des villes moyennes, face au développement des métropoles ; dans ce contexte général propre aux villes moyennes, la situation spécifique de leurs centres-villes, avec la dégradation des conditions de logement, le transfert des commerces et des équipements et aussi le départ des habitants vers la périphérie.

À cela s'ajoute, selon les concepteurs du programme, la considération qu'au cours des dernières décennies aucune action d'ensemble n'a été entreprise au profit des villes moyennes et de la revitalisation de leurs centres. Le plan en faveur des villes moyennes, porté en 1970 par la Datar et le ministère de l'équipement, suivi de la création de contrats de villes moyennes à partir de 1974, n'a pas été poursuivi au-delà de 1981. La stratégie nationale d'aménagement du territoire s'est orientée vers la création de métropoles d'équilibre, pour faire contrepoids à la concentration des activités à Paris et en Île-de-France. Elles étaient au nombre de huit en 1964, elles sont 22 aujourd'hui. L'État avait ainsi « une dette » envers les villes moyennes<sup>2</sup>, dont on a peu à peu redécouvert qu'elles sont aussi des « villes d'équilibre », intermédiaires nécessaires entre les métropoles et les zones rurales.

Certes la question du maintien de l'attractivité des centres-villes ne se pose pas que dans les villes moyennes. De même, ces villes sont loin de constituer un tout homogène. Certaines présentent des trajectoires solides, héritées de leurs fonctions touristiques, de leur situation économique ou encore de leurs fonctions universitaires, « quand d'autres apparaissent plus vulnérables, cumulent les indicateurs de fragilité et risquent de décrocher des systèmes territoriaux »<sup>3</sup>.

De même, une étude récente de France Stratégie relève que « sur la décennie avant la pandémie les villes moyennes apparaissent globalement plus dynamiques que la médiane nationale (...), que l'on considère l'emploi, la démographie ou l'évolution des prix de l'immobilier », en convenant toutefois que « le diagnostic (...) est moins favorable quand on compare les villes moyennes aux métropoles »<sup>4</sup>.

La question de leur place dans l'équilibre territorial, face aux métropoles d'un côté, aux petites villes de l'autre, leur confère ainsi des caractéristiques communes et les conduit à connaître des difficultés analogues. Il convient ensuite de préciser ce que recouvre la notion de ville moyenne, point de départ obligé d'une politique publique menée en leur faveur. Le critère le plus fréquemment évoqué est celui de la taille, de la démographie. Les élus réunis au sein de Villes de France retiennent ainsi une fourchette allant de 20 000 à 100 000 habitants. D'autres

---

<sup>2</sup> Entretien avec Rollon Mouchel-Blaisot, directeur du programme ACV, 5 novembre 2021.

<sup>3</sup> Jean-Benoît Albertini in CGET, *Regards croisés sur les villes moyennes : des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux*. Paris, la documentation française, 2018.

Cité par Achille Warnant, in *Les villes moyennes sont de retour*. Fondation Jean Jaurès.

<sup>4</sup> *La revanche des villes moyennes, vraiment ?* France stratégie, note d'analyse, janvier 2022, n°106, p.3.

V. également : Laurent Davezies, *L'État a toujours soutenu ses territoires*, Seuil, La République des idées, mars 2021.

se réfèrent à leur « rôle fonctionnel », de desserte d'un espace infrarégional dépassant le rayonnement strictement local ou de « ville occupant par le nombre de ses habitants, par ses dimensions, par ses fonctions et surtout par ses modes et ses rythmes de vie, une situation intermédiaire entre les métropoles régionales et les petites villes »<sup>5</sup>.

S'agissant du programme national ACV, la sélection s'est opérée sur la base d'un faisceau d'indices, mais le critère principal était celui du rôle de centralité, de « polarité primaire » sur le territoire<sup>6</sup>. Le critère démographique a été utilisé, en retenant comme orientation générale la fourchette de 20 000 à 100 000 habitants, mais pouvant être tempéré par l'application du critère précédent<sup>7</sup>. Par exemple, ont ainsi été choisis des chefs-lieux de départements, dont la population était inférieure à 20 000 habitants.

Au terme de la sélection, 234 villes ont été retenues dans 222 territoires (certaines villes fonctionnant en binôme). La majorité des villes se situe dans la fourchette comprise entre 20 000 et 100 000 habitants. Mais près de 80 villes se situent en deçà de la limite de 20 000 habitants, et quelques autres dépassent la limite des 100 000. La plus petite ville du programme, Chinon, comprend 9 000 habitants ; la plus grande, Limoges, en compte 133 000.

S'inscrivant dans une vision globale, et transversale, de la transformation des centres urbains, le programme ACV poursuit un objectif clairement défini : revitaliser les centres-villes des villes moyennes et par là améliorer leur attractivité et les conditions de vie de leurs habitants, mais aussi conforter le rôle moteur de ces villes dans le développement du territoire.

Le lancement du programme a été annoncé par le Premier ministre lors de la seconde conférence nationale des territoires réunie à Cahors en décembre 2017. Le processus de sélection des 222 territoires s'est achevé à la date du 26 mars 2018.

On notera que le ministère de la cohésion des territoires et la Caisse des dépôts ont parfois des vues divergentes quant à leurs rôles respectifs dans la création et la construction du programme, et d'une certaine façon s'en disputent la paternité. Il est vrai qu'après l'initiative prise par le ministère et confirmée par le Premier ministre, la Caisse a joué un rôle de conception important, Action cœur de ville contribuant largement à légitimer la création de la Banque des territoires dont la vocation était de lutter contre « la fracture territoriale ». L'ANCT, prévue par la loi du 22 juillet 2019, a été mise en place au début de l'année 2020, date à laquelle lui a été confié au sein du gouvernement l'application du programme. Comme pour la Banque des territoires, la fonction ainsi confiée à l'Agence a joué un rôle significatif pour justifier et accompagner sa création.

Le projet s'étendait initialement sur une période de cinq ans (2018-2022). À l'occasion du congrès organisé par Villes de France le 8 juillet 2021 à Blois, le Premier ministre a annoncé la prolongation du programme pour quatre ans, jusqu'en 2026, cette échéance correspondant également au terme du mandat municipal pour les maires actuellement élus. Cette annonce a

---

<sup>5</sup> Pierre George et Fernand Verger. *Dictionnaire de la géographie*. Paris, Presses Universitaires de France, 2009. Cité par Achille Warnant, in *les villes moyennes sont de retour*.

<sup>6</sup> À l'inverse, le critère de sélection retenu pour le nouveau programme « Petites villes de demain » se réfère à la notion de « polarités secondaires », visant des bourgs, petites villes et villages exerçant une polarité sur une ruralité environnante, à une échelle infra-départementale.

<sup>7</sup> Entretien du vendredi 5 novembre 2021 avec M. Rollon Mouchel-Blaisot, directeur du programme ACV.

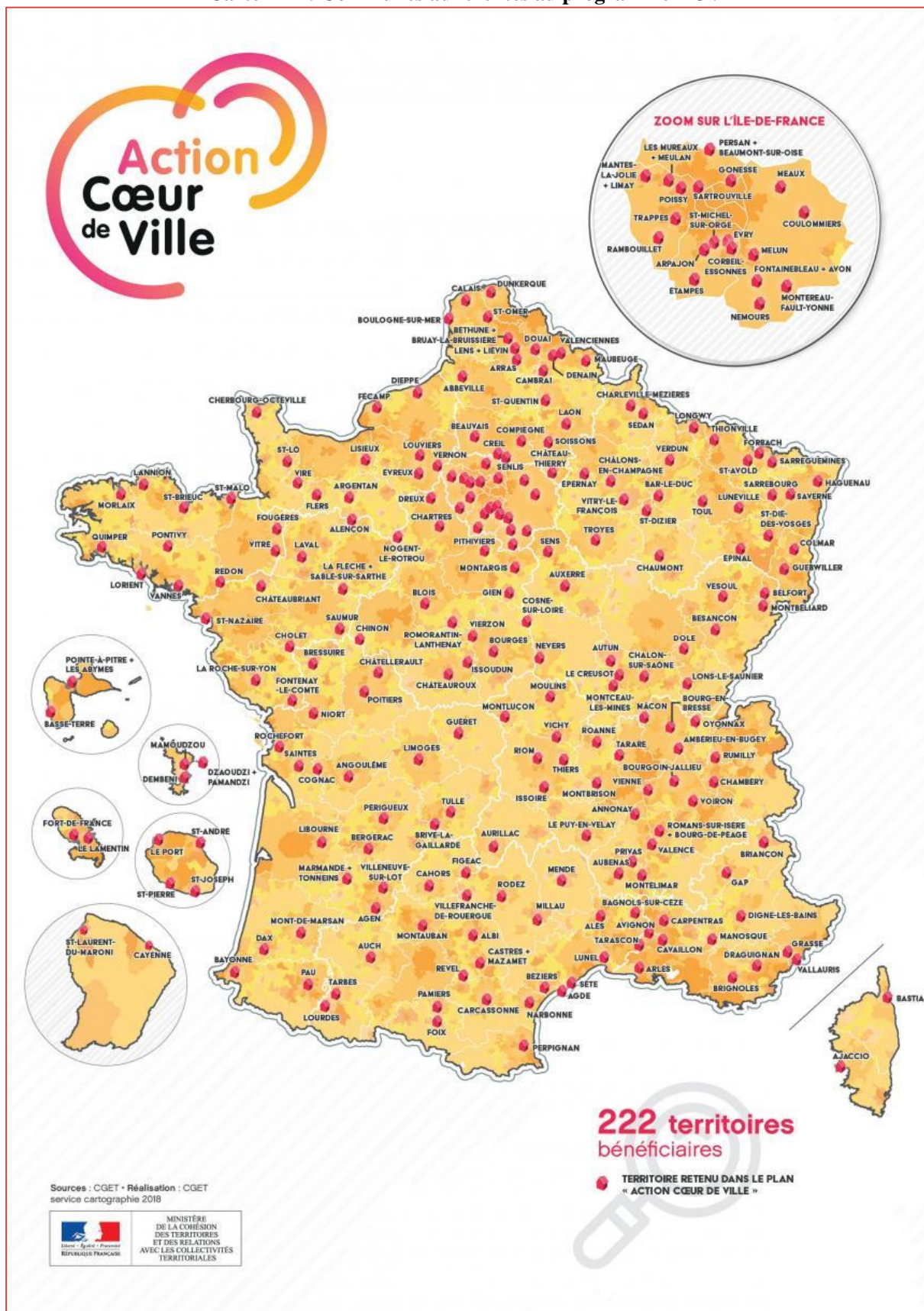
été confirmée par le Président de la République lors de la rencontre nationale des maires d'ACV le 7 septembre 2021.

Le dispositif ACV apparaît ainsi triplement ambitieux. Il l'est dans ses objectifs et son contenu, en voulant agir sur l'ensemble des facteurs de l'attractivité dans une perspective transversale. Il l'est dans ses moyens, en partageant l'effort financier initial dans le cadre d'un partenariat qui réunit l'État et trois autres partenaires. Il est ambitieux enfin dans sa déclinaison territoriale, en privilégiant l'échelon local et en confiant la maîtrise d'ouvrage de son application aux maires des villes adhérentes.

Après quatre années d'application, les résultats sont contrastés. Le programme paraît avoir créé une réelle dynamique permettant le développement des projets structurants portés par les maires, de même qu'il a eu un effet d'entraînement et de co-construction des politiques locales en faveur des villes moyennes. Cependant, l'extension continue du programme à de nouveaux partenaires ou de nouveaux dispositifs a pu être source de complexité et compromettre la lisibilité des actions menées. En outre, en dépit d'un effort soutenu d'évaluation, il semble parfois difficile de mesurer ce qui relève directement d'ACV ou plutôt d'évolutions ou de choix plus généraux.

Conforter la dynamique engagée par le déploiement du programme ACV, désormais prolongé jusqu'en 2026, suppose ainsi d'identifier un certain nombre d'enjeux, qui sont aussi des défis à relever. Le premier tient à l'articulation nécessaire, et même à la conciliation, des politiques publiques menées sur un même périmètre géographique. C'est d'abord l'équilibre entre, d'un côté, le développement de l'attractivité de la commune-centre, bénéficiaire du programme et, de l'autre, les objectifs et les intérêts de la structure intercommunale dont elle est membre. C'est ensuite, et plus généralement, garantir la cohérence entre les différentes politiques publiques nationales menées dans le périmètre des villes moyennes. Le second enjeu tient à la possibilité de pérenniser les méthodes, les moyens spécifiques et les actions menées, au-delà de la période fixée initialement pour l'application du programme, et si nécessaire de les étendre ou de les adapter.

Carte n° 1 : Communes adhérentes au programme ACV



Source : ANCT

# **1 UN PROGRAMME AMBITIEUX DANS SES OBJECTIFS, SES MOYENS ET SA GOUVERNANCE**

## **1.1 Un objectif général décliné en cinq axes prioritaires**

Il convient de distinguer l'objectif du programme de sa déclinaison concrète en cinq axes thématiques.

### **1.1.1 La définition de l'objectif : le renouveau de l'attractivité des villes moyennes à travers la revitalisation de leurs centres**

En se référant à la réflexion préalable menée à l'initiative du gouvernement en 2017, l'objectif du programme ACV se définit en deux temps.

Au point de départ, il y a la nécessité de retrouver ou de conforter l'attractivité des villes moyennes. Celles-ci subissent, depuis le début des années soixante-dix, un déclin de leur activité face au développement des métropoles. En outre, comme on l'a rappelé plus haut, depuis les années quatre-vingt ces villes et leurs agglomérations n'ont pas bénéficié directement de politiques publiques ciblées, alors même que les débats sur la « France périphérique » ont donné pour certaines d'entre elles l'image de territoires délaissés ou oubliés.

La seconde étape de la réflexion a conduit à considérer que leur attractivité passait prioritairement par le revitalisation des centres-villes, confrontés à la dégradation des conditions de logement, notamment dans les centres anciens, à l'insuffisance de leurs équipements et à la fermeture des services publics, ainsi qu'au transfert des commerces et au départ des habitants vers la périphérie.

### **1.1.2 La déclinaison de l'objectif : un programme transversal comportant cinq axes afin d'agir sur l'ensemble des facteurs de l'attractivité**

Cette exigence de transversalité est affirmée dès la conception du programme. Elle conduit à retenir cinq axes thématiques qui ont vocation à agir avec le plus d'exhaustivité possible sur les différents facteurs de l'attractivité.

Le premier concerne l'habitat et le logement : réhabiliter l'habitat privé ancien pour qu'il réponde aux impératifs et attentes d'aujourd'hui et qu'il constitue l'alternative souhaitable au modèle pavillonnaire ; renforcer l'accompagnement des projets de requalification du bâti ; faciliter l'accès au logement des ménages modestes, mais aussi, et plus largement, créer une offre locative urbaine attractive et adaptée aux besoins de salariés et notamment des jeunes actifs.

Le deuxième axe est relatif au développement économique et au commerce : renouvellement et mixité des activités (appui à la transformation numérique, offre de produits

de qualité, mise en valeur des produits artisanaux locaux) ; valorisation des atouts touristiques et culturels.

Le troisième est celui de l'accessibilité du centre-ville et des mobilités, autant pour les salariés dans un but de maintien et de promotion de l'emploi que pour l'ensemble des habitants dans une optique d'accès au centre et à ses équipements : développer les transports ; faciliter les déplacements entre le centre-ville et la périphérie ; aménager le stationnement.

Les deux derniers axes visent plus généralement à améliorer ce qu'il est convenu d'appeler le cadre de vie, la qualité de vie, et l'animation de la vie locale :

- mettre en valeur les formes urbaines, l'espace public et le patrimoine, développer les aménagements paysagers ;
- fournir l'accès aux équipements, aux services publics, à l'offre culturelle et de loisirs.

A ces cinq axes s'ajoutent deux priorités transversales, la transition écologique et la participation citoyenne.

## 1.2 Des moyens financiers partagés : un programme partenarial

Lors du lancement du programme par le gouvernement, l'une des ambitions affichées était de privilégier la coordination, la mise en cohérence des approches et des actions menées sur un même territoire par l'État, les agences, les différents opérateurs et les collectivités territoriales, sans que cela ne se traduise nécessairement par l'attribution de moyens supplémentaires. Dans le même sens, les responsables, au niveau national, de l'exécution du programme insistent sur la nécessité, dans sa déclinaison locale, d'en préserver la cohérence et l'unité, de dépasser une « logique de guichet », de soutiens accordés au cas par cas, pour adopter « un mode projet », s'inscrivant dans l'ambition initiale et permettant de réaliser les objectifs qui lui sont associés<sup>8</sup>.

Tout en s'inscrivant dans ce cadre général, dès le lancement du programme en 2018, l'État et trois autres opérateurs (Banque des territoires, Agence nationale de l'habitat (Anah) ; Action Logement) ont cependant défini le montant des enveloppes qu'ils s'engageaient à consacrer spécifiquement à ACV, la somme globale s'élevant à 5 Md€ sur les cinq années d'exécution du programme.

Du côté de l'État, 600 M€ d'investissement ont été prévus, pris sur les dotations de droit commun<sup>9</sup>.

À cela s'ajoute la contribution des trois opérateurs « historiques », associés au programme dès son lancement, et s'engageant à y consacrer un montant financier déterminé, sous forme de financements directs ou de prêts.

---

<sup>8</sup> Entretien avec le directeur général de l'ANCT et le directeur du programme ACV, 13 avril 2021.

<sup>9</sup> Voir le point 1.2.2

La Banque des territoires, structure d'expertise, de conseil et de financement du groupe Caisse des dépôts, s'est engagée à hauteur de 1,7 Md€, dont 700 M€ de prêts.

L'Anah a réservé une enveloppe de 1,2 Md€ pour financer la rénovation et la remise aux normes de logements. Cette somme est consacrée majoritairement à l'aide aux travaux pour la réhabilitation, l'amélioration énergétique et l'adaptation des logements et des immeubles, ainsi qu'à l'éradication de poches d'habitat indigne. Mais l'agence intervient également en cofinancement de postes de chef de projet et en ingénierie.

Le groupe Action Logement, enfin, s'est engagé à mobiliser une somme de 1,5 Md€ dans l'objectif d'un retour des salariés dans les centres-villes, en produisant une offre nouvelle et diversifiée de logements dans le cadre d'opérations de réhabilitation d'immeubles entiers en centre-ville ou de démolition-reconstruction.

Même si l'engagement de l'ensemble des financeurs est substantiel, il est parfois difficile d'en cerner avec précision la dimension exacte et le contenu.

En outre, l'effet de levier induit sur la mobilisation des budgets locaux demeure insuffisamment appréhendé.

Enfin, au-delà des financements directs ou des subventions, il convient de noter que les financements apportés par l'État et ses opérateurs comprennent une part significative de prêts accordés à des collectivités ou des bailleurs.

### **1.2.1 Un engagement significatif des partenaires de l'État, dont la mesure exacte est parfois difficile**

Sur un total de 5 Md€, l'effort budgétaire de l'État s'élève à 600 M€. C'est donc essentiellement la mobilisation des partenaires (Banque des territoires, Action Logement et Anah) qui, avec 4,4 Md€, constitue le cœur du programme. La dynamique induite et les efforts portés par ces opérateurs les conduisent cependant à afficher des montants parfois supérieurs, au risque d'une moindre lisibilité.

#### **1.2.1.1 La Caisse des dépôts et consignations**

Dès le démarrage du programme en 2017, à l'initiative du ministre chargé de la cohésion des territoires, la CDC a mobilisé 1,7 Md€, dont 1 Md€ sur fonds propres et 700 M€ sur les fonds d'épargne réglementée. La mobilisation de crédits dédiés au financement d'ingénierie au soutien des collectivités constitue, avec l'investissement dans des foncières, une caractéristique majeure du programme.

À fin 2021, selon le tableau ci-dessous établi par la Banque des territoires, le total engagé sur la totalité de l'enveloppe atteignait 1,044 Md€, soit 61,4 %, le montant des prêts octroyés atteignant pour sa part 106 %.

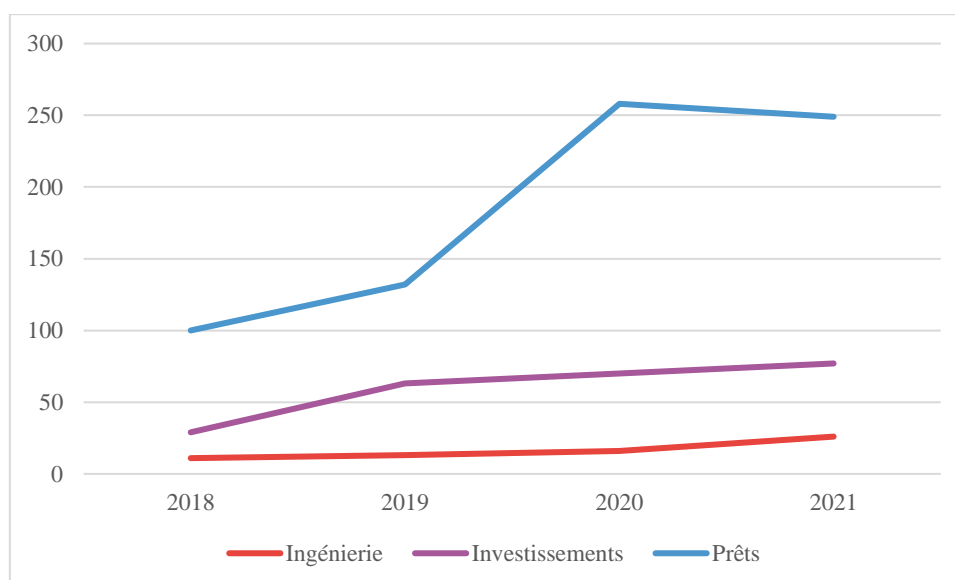


**Tableau n° 1 : Réalisation au 31 décembre 2021 CDC-Banque des territoires (hors CDC Habitat)**

en M€	Crédits d'ingénierie		Investissements		Prêts signés
	Etudes	Innovations	Hors Foncières	Foncières ACV	
Objectif 2018-2022	75	25	700	200	700
	100		900		
Réalisé au 31/12/2021	43	24	190	49	739
	66		239		
% de réalisation	57%	95%	27%	25%	106%
	66%		27%		

Source : Banque des territoires, chiffres clés du projet ACV à fin décembre 2021

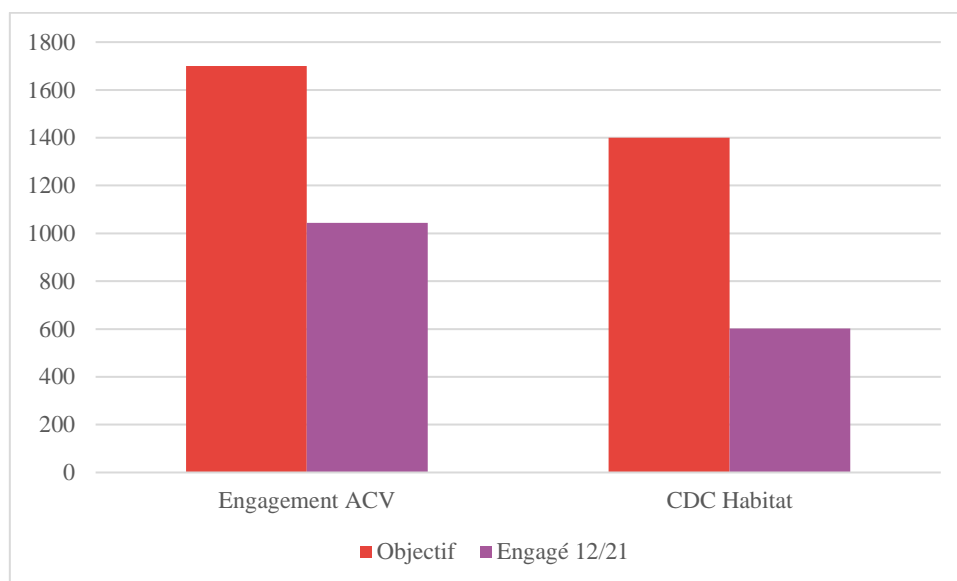
Le graphique suivant présente l'évolution des engagements de la CDC depuis 2018 :

**Graphique n° 1 : Engagements annuels de la Banque des territoires, 2018-2021**

Source : Cour des comptes, données Banque des territoires

À ces montants s'ajoute une contribution au titre des programmes de CDC Habitat dans les territoires concernés, pour un montant de 1,4 Md€, portant le total pour le groupe CDC à 3,1 Md€. À fin 2021, la CDC fait état de la mobilisation de 602 M€ pour 948 projets, soit un taux d'engagement de 43 %.

Ces montants apportés par CDC Habitat manifestent une intervention de l'opérateur en dehors de ses zones habituelles de réalisation d'opérations, en zone tendue pour l'essentiel.

**Graphique n° 2 : Réalisation des engagements de la CDC et de CDC Habitat au 31.12.2021 (en M€)**

Source : Cour des comptes, données Banque des territoires.

### 1.2.1.2 Action Logement

Action Logement, organisme paritaire financé par des contributions des entreprises, a pour objet principale de faciliter l'accès au logement des salariés du secteur privé.

La lutte contre les fractures territoriales est affichée comme une des priorités du groupe, avec une participation annoncée de 1,5 Md€ au programme ACV. Les données communiquées par Action Logement font état des engagements suivants :

- En 2021 : 332 M€ engagés pour recréer une offre de logements abordables dans 235 villes ;
- Depuis son lancement en 2018, Action Logement a engagé 791 M€ au titre du financement ACV pour une offre de 14 200 logements, montant décomposé en :
  - 191 M€ de subventions ;
  - 371 M€ de prêts long terme ;
  - 41 M€ de prêts court terme ;
  - 187 M€ de réservation de crédits.

**Tableau n° 2 : Action Logement, bilan 2018-2021 de la revitalisation des centres-villes dans le cadre du programme national ACV**

	PARC PRIVE LOCATIF	PARC SOCIAL LOCATIF	ACCESSION SOCIALE	TOTAL
	280 OPÉRATIONS 1 260 LOGEMENTS	431 OPÉRATIONS 8 934 LOGEMENTS	29 OPÉRATIONS 462 LOGEMENTS	740 OPÉRATIONS 10 656 LOGEMENTS
Subvention	23 M€	163 M€	5 M€	191 M€
Prêt Long Terme	40 M€	331 M€		371 M€
Prêt court terme		27 M€	14 M€	41 M€
<b>TOTAL ENGAGE</b>	<b>63 M€</b>	<b>521 M€</b>	<b>19 M€</b>	<b>603 M€</b>
RESERVATION DE CREDIT				187 M€
ENGAGEMENT GLOBAL SOIT UN TOTAL DE 1 130 OPÉRATIONS ET 14 200 LOGEMENTS				790 M€

Source : Action Logement (données du bilan 2021, sur la base des engagements comptables)

Action Logement fait en outre état des investissements réalisés par les filiales d'Action Logement Immobilier dans les communes ACV, pour un montant de 384 M€ à fin 2021, ce qui porte à cette date la contribution du groupe à près de 1,2 Md€, chiffre mentionné dans le suivi effectué par l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT).

Enfin, la prise en compte de l'ensemble des opérations du groupe Action Logement dans des villes ACV, intégrant notamment le plan d'investissement volontaire (PIV) conduit encore à doubler ce montant, aux alentours de 2,5 Md€.

L'addition de ces différents niveaux de financement par le groupe suscite néanmoins des interrogations quant à l'homogénéité des financements recensés, et quant à leur lien effectif avec le programme ACV. Toutefois le reporting financier annuel d'Action Logement distingue bien l'intervention directe sur le programme ACV des autres interventions du groupe.

À titre d'exemple, ces montants additionnels intègrent les attributions de garantie Visale<sup>10</sup> au profit de locataires dans les communes ACV. S'agissant de dépenses relevant d'une logique de guichet, leur inclusion au titre du programme ACV est hypothétique : si elle permet de recenser l'ensemble de l'intervention publique ou parapublique, elle ne témoigne pas forcément d'un effort spécifique de revitalisation des centres-villes. De même, les investissements au titre du PIV contribuent à l'effort vers les communes concernées, mais ne découlent que pour une partie, non déterminée, de la dynamique du programme ACV.

Les montants mobilisés n'en sont pas moins substantiels, et témoignent d'un élargissement des interventions du groupe au-delà de son champ habituel (Cf. § 2.3.3.2).

<sup>10</sup> La garantie VISALE (Visa pour le Logement et l'Emploi) est une caution locative accordée par Action Logement.

### 1.2.1.3 L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah)

L'Anah a engagé à fin 2021 un montant de 520 M€ pour des opérations d'amélioration de l'habitat dans les seules communes du programme, sur un total annoncé de 1,2 Md€, soit 43 %.

Ce montant, qui inclut 235,8 M€ au titre de l'ensemble des Opah (Opah-RU , Opah-CD et Opah dites « simples »), a concerné 52 504 logements, soit un montant moyen par logement d'un peu moins de 10 000 €, relativement homogène pour l'ensemble des régions, à l'exception de la Corse et des départements d'outre-mer, qui ont bénéficié de financements moyens par logement supérieurs (respectivement 16 770 et 17 386 €).

Les questions traitées sont variées, et peuvent se cumuler :

- 9 233 logements indignes ou dégradés ;
- 9 153 adaptations à la perte d'autonomie ;
- 34 404 rénovations énergétiques au titre du programme « Habiter mieux », avec un gain énergétique moyen estimé à 33 % ;
- 10 076 logements dans 318 copropriétés dégradées et fragiles.

Cette présentation est complétée par la déclinaison des actions engagées en fonction des cibles d'intervention sur l'habitat privé : aides à la pierre et aides au travers du dispositif MaPrimeRénov'<sup>11</sup>.

- La plaquette des chiffres-clés de l'Anah pour 2021 mentionne ainsi, en plus de ces interventions, l'engagement de 197,9 M€ au titre de « MaPrimeRénov' » pour 62 872 logements dans les communes concernées ;
- enfin, dans le cadre des actions dans le périmètre des EPCI des villes ACV, les montants engagés s'élèvent à 1,14 M€, pour 147 223 logements concernés.

Dans ces conditions, l'engagement de l'Anah doit distinguer les montants relevant strictement du programme et ciblant le périmètre des communes concernées, soit 520 M€ à fin 2021, des montants engagés dans des opérations connexes dans le périmètre des EPCI des communes concernées, soit environ 650 M€ à fin 2021.

Si le cumul de ces montants atteint d'ores et déjà 1,2 Md€, cet effort n'est pas homogène avec le montant initialement annoncé de 1,2 Md€, au profit des seules communes ACV, et qui ne sera pas atteint à fin 2022.

Toutefois, indépendamment de ces élargissements, la contribution de l'Anah est caractérisée par une concentration de moyens au profit des villes ACV : une étude interne confirme ainsi nettement un fléchage des actions vers ces communes, qui bénéficient d'une nette concentration en nombre d'interventions comme en montant de financement, par rapport à des communes comparables (20 000 à 150 000 habitants).

---

<sup>11</sup> Programme d'aide à la rénovation énergétique

**Tableau n° 3 : Niveaux d'intervention de l'Anah dans les communes ACV ou hors ACV**

	Nombre moyen de logements subventionnés par commune	Montant moyen de subvention par commune	Montant moyen par logement
Villes ACV	243	2 279 623 €	9 381 €
Villes de 20 à 150 000 hab., hors ACV	82	758 304 €	9 247 €

Source : Anah

## 1.2.2 La mobilisation des concours financiers de l'État à l'investissement

La contribution de l'État au programme ACV repose pour près des trois-quarts sur la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et, pour une moindre part, sur la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Cette contribution repose donc sur un fléchage des moyens budgétaires, sans majoration de l'enveloppe globale allouée à ces deux fonds.

Comme l'a souligné la Cour dans un récent référé<sup>12</sup>, ces concours financiers sont en réalité des subventions, attribuées de manière discrétionnaire, en fonction de priorités sectorielles, ou d'une contractualisation avec l'État, ce qui est le cas pour la contribution au programme ACV.

### 1.2.2.1 La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)

Le tableau de suivi communiqué par l'ANCT fait état, à fin 2021, d'un total d'engagements cumulé de 294,6 M€ au titre de la DSIL, ce qui représente près des trois quarts des moyens engagés par l'État, et une part substantielle des attributions de DSIL.

En 2020, la part contractualisée des attributions de la DSIL représentait 37 % du total<sup>13</sup>, dont un quart au titre du programme ACV, soit environ 10 % du montant total de la DSIL.

Pour 2022, la loi de finances initiale prévoit un abondement de la DSIL à hauteur de 303 M€, au titre des programmes ACV et « Petites villes de demain », ce qui devrait permettre d'accroître sensiblement le taux de réalisation de l'objectif de 600 M€.

<sup>12</sup> Cour des comptes, *Les concours financiers de l'État à l'investissement public local*, référé, mai 2021.

<sup>13</sup> <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/detr-et-dsil-soutien-des-operations-dinvestissement-des-communes-et-des-epci-en-2020>.

### 1.2.2.2 La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)

Le niveau des financements au titre de la DETR est plus restreint, compte-tenu notamment des critères d'attribution de cette subvention<sup>14</sup>. Selon le suivi effectué par l'ANCT, le montant cumulé attribué au titre de la DETR dans le cadre d'ACV s'élevait à 53,3 M€ au quatrième trimestre 2021, ce montant incluant également des financements sur le Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT).

Le compte-rendu d'exécution 2020 de la DETR présente les financements intervenus selon leur répartition géographique, par catégorie de collectivités et par thématique. En revanche aucune donnée ne permet d'identifier les financements relatifs aux communes engagées dans ACV.

### 1.2.2.3 Le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac)

Placé en extinction et désormais géré par l'agence de services et de paiement (ASP), le Fisac ne disposait plus, à fin novembre 2021, que de 35,7 M€ pour les reliquats d'engagements en cours.

À fin 2021, le total des engagements du Fisac sur le programme ACV s'élevait à près de 4 M€ (3,99 M€), représentant donc la totalité de l'intervention de ce fonds.

## 1.2.3 **Les données de suivi de l'ANCT et leurs limites**

L'ANCT recense le cumul des engagements au titre du programme, émanant de chacun des partenaires. Les données de ce suivi ne sont cependant pas homogènes entre elles, ni au regard du périmètre du programme :

- pour la CDC et Action Logement, les montants affichés intègrent les actions complémentaires (CDC Habitat, et ensemble des interventions d'AL sur les intercommunalités), soit respectivement 1,735 Md€ et 1,195 Md€ ;
- pour l'Anah, fin 2021, 720,7 M€ (incluant 520 M€ d'aides à la pierre et 200,7 M€ relatifs à MaPrimeRénov') sont engagés dans les communes lauréates ;

---

<sup>14</sup> Sont éligibles :

- les communes dont la population n'excède pas 2 000 habitants dans les départements de métropole et 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer ;
- les communes dont la population est supérieure à 2 000 habitants dans les départements de métropole (3 500 habitants dans les départements d'outre-mer) et n'excède pas 20 000 habitants dans les départements de métropole (35 000 habitants dans les départements d'outre-mer) et dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des communes des départements de métropole et d'outre-mer dont la population est supérieure à 2 000 habitants et n'excède pas 20 000 habitants.

- pour l'État, en l'absence d'actions connexes, le montant correspond aux financements DSIL, DETR et Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac).

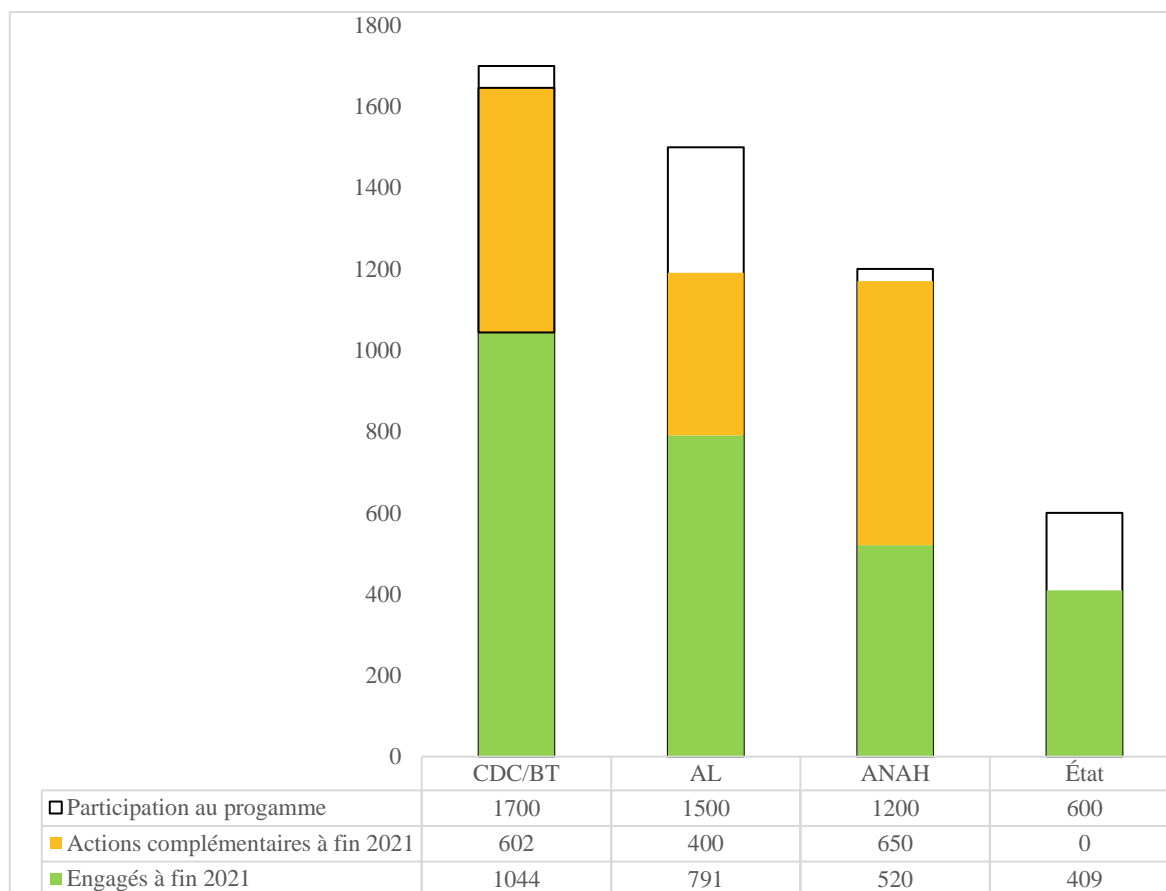
À fin 2021, ce suivi fait état des engagements suivants :

**Tableau n° 4 : Engagements cumulés des partenaires au 31 décembre 2021 (en M€)**

<i>En M€</i>	Anah	CDC	Action Logement	État	Total
<i>Prévu</i>	1 200,0	1 700,0	1 500,0	600,0	5 000,0
<b><i>Suivi ANCT</i></b>	<b>520,0</b>	<b>1 735,0</b>	<b>1 195,0</b>	<b>409,5</b>	<b>3 860,0</b>
<i>Dont ACV stricto sensu</i>	520,0	1 044,0	791,0	409,5	2 765,0
<i>Taux engagement ACV affiché</i>	43,3%	61,4%	79,7%	68,2%	77,2%
			Dont :	DSIL 294,6	
				DETR/FNADT 53,3	
				Fisac 4,0	
				Autres 57,7	

Source : ANCT, suivi trimestriel des engagements, Banque des territoires

Enfin, le graphique suivant figure le niveau d'engagement des montants souscrits au programme, majorés du décompte des actions connexes associées mentionnées *supra* pour chaque opérateur.

**Graphique n° 3 : Avancement du programme ACV à fin 2021, avec et sans les actions complémentaires**

Source : Cour des comptes, données ANCT et partenaires ACV

La présentation par l'ANCT d'un montant d'engagements de 4,4 Md€ à fin 2021 prend donc en compte des dépenses ou actions qui prolongent ou complètent le programme ACV, mais ne s'inscrivent pas dans le cœur du dispositif annoncé en 2017. La seule prise en compte des actions concernées conduit à un niveau d'engagement inférieur, de 2,8 Md€, rendant improbable d'atteindre l'objectif de 5 Md€ à fin 2022, malgré une accélération continue des engagements depuis 2018, et alors que l'annonce de la prolongation du programme jusqu'en 2026 pourrait contribuer à détendre les échéanciers initiaux.

À fin février 2022, les montants engagés au titre de l'enveloppe de 5 Md€ prévus étaient les suivants :

• CDC / BT :	1 076 M€	63,3 %
• Action Logement :	840 M€	56,0 %
• Anah	533 M€	44,4 %
• État :	409 M€	68,2 %
• TOTAL	2 858 M€	57,2 %

Dans ces conditions, les outils de suivi actuels ne permettent pas d'appréhender le niveau des engagements propres au programme ACV, au sein de l'enveloppe de 5 Md€ affichée, quelle que soit l'importance des engagements complémentaires de la banque des



territoires, de la SCET et de CDC Habitat, mobilisés dès 2018 pour des actions renforcées au bénéfice des communes du programme ACV. De même, il n'est pas possible, globalement, de faire la part entre les montants alloués aux EPCI et ceux destinés aux communes.

#### 1.2.4 L'angle mort du suivi des contributions locales

Si les engagements de l'État et des trois partenaires institutionnels (CDC, AL, Anah) font l'objet d'un suivi centralisé par l'ANCT, la participation financière des communes et celles des autres partenaires locaux (région, département, EPCI, OPH, etc.) ne sont pas enregistrées au niveau national. Il en est de même d'éventuels financements de l'Union européenne, susceptibles d'être mobilisés localement. Seuls des tableaux de suivi locaux, de formes et de précisions variables, peuvent faire état de l'ensemble des participations, comme la CRC Grand Est l'a relevé à Lunéville.

##### **Observations de la CRC Grand Est sur la commune de Lunéville**

Engagée dès 2017 parmi les démonstrateurs sollicités par l'État et la caisse des dépôts, Lunéville a été la première à signer, en juin 2018, une convention ACV, sur la base d'un projet salué comme très abouti.

Dès 2019, les premières réalisations se sont concrétisées, avec un complexe cinématographique, une première phase de requalification des gares promouvant l'intermodalité, des rénovations et requalifications de logements dans le centre, la mise à disposition de véhicules électriques en autopartage, ou encore la mise en valeur de sites patrimoniaux.

Au plan financier, le partenariat a permis un taux de subventionnement important : sur un montant prévisionnel de 47 M€, la participation communale serait de 14,8 M€.

À fin 2020, 22 opérations étaient achevées ou en cours de réalisation pour un montant de 35,5 M€, dont 10,2 M€ financés sur le budget communal, le solde étant couvert par les contributions de partenaires publics locaux (12,2 M€) et nationaux (11,1 M€), ainsi que des fonds européens (0,7 M€).

L'ensemble des projets d'investissement de la commune inscrits au programme ACV fait l'objet, dans les rapports d'orientation budgétaire présentés à l'assemblée délibérante, d'une présentation globale et détaillée par opérations, précisant les financements multiples.

La CRC a invité la collectivité à compléter cette présentation en intégrant à l'état d'engagement et de consommation des crédits, les prévisions budgétaires de l'exercice n+1.

*Source : CRC Grand Est, commune de Lunéville, rapport d'observations définitives, octobre 2021*

Cette lacune fait obstacle à une appréhension complète de l'impact du projet, notamment à l'appréciation de l'effet de levier induit sur la mobilisation de ressources locales.

#### 1.2.5 Un financement comportant un tiers de prêts

Les financements apportés au programme par l'État et ses partenaires sont composés d'une part de financements directs ou de subventions, et d'autre part de prêts, à destination des collectivités ou des bailleurs. Ainsi la Banque des territoires, qui n'apporte pas de financement direct à la section d'investissement des collectivités locales, peut, grâce à des prêts de long terme, accorder un financement, mobilisables par les collectivités mais aussi par leurs opérateurs ou des entités privées, permettant de faciliter la réalisation de projets.

À fin 2021, les engagements effectifs se répartissent en un tiers de prêts et deux tiers de financements ou subventions.

**Tableau n° 5 : Ventilation par type de financement, à fin 2021**

<i>En M€</i>	Etudes-Ingénierie	Financement	Prêt	Total
<i>État</i>		409		409
<i>CDC BT</i>	66	239	739	1 044
<i>CDC Habitat</i>		602		602
<i>Anah</i>	110,7	520		520
<i>AL</i>		191	412	603
<i>Cumul</i>	66	1 961	1 151	3 178

*Source : Cour des comptes, données ANCT et opérateurs*

Le montant prêté par la Caisse des dépôts excède d'ores et déjà l'objectif affiché de 700 M€ de prêts financés sur fonds d'épargne, avec 739 M€ en décembre 2021. Contrairement au financement direct ou aux subventions accordées, ces prêts de « renouvellement urbain », ou au secteur public local, viennent majorer la dette des collectivités ou des organismes publics concernés.

**Recommandation n° 1. Mettre en place un suivi exhaustif et régulier de l'origine, de l'affectation et de la consommation de l'ensemble des financements consacrés à Action cœur de ville (ANCT)**

### 1.3 Une gouvernance adaptée

Le programme entend répondre à la volonté gouvernementale d'organiser de façon rationnelle et cohérente une politique nationale visant les centres-villes des villes moyennes, tout en tenant compte de la volonté des maires concernés et en leur laissant la responsabilité de concevoir et de mener les projets locaux. Cet équilibre nécessaire a conduit à concevoir des méthodes et un dispositif adapté et innovant. Ceux-ci caractérisent autant le mode de sélection des villes adhérentes au programme que sa déclinaison territoriale.

### 1.3.1 La sélection initiale des villes bénéficiaires du programme : prendre en compte la diversité des situations

Quant à la procédure de sélection, trois étapes peuvent être distinguées. En 2017, des travaux coordonnés par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) ont permis de préciser les critères de définition des villes moyennes et d'établir une première liste de « territoires cibles ». Les préfets de région ont ensuite été saisis par une instruction du gouvernement en date du 10 janvier 2018, signée par le ministère de la cohésion des territoires<sup>15</sup>. Il leur était demandé d'identifier plus précisément la liste des communes éligibles de leur région, liste devant être établie au plus tard le 15 février. Cette sélection devait être partagée avec les préfets de département, également destinataires de l'instruction, et s'accompagner d'une consultation du conseil régional. L'association « Régions de France », consultée dans le cadre de l'enquête menée par la Cour, relève toutefois qu'« à aucun moment les régions, comme les départements, n'ont été véritablement associés à l'élaboration de ce programme. Cette difficile prise en compte, voire absence dans certains cas, des acteurs territoriaux a (...) conduit à des déséquilibres dans la sélection des communes ».

La sélection devait aussi associer les partenaires du programme ACV, notamment les représentations régionales de l'Anah et de la CDC. Enfin, dernière étape de la procédure, les propositions des préfets ont été transmises au ministère de la cohésion des territoires, qui a établi la liste définitive.

Il est admis par l'instruction du 10 janvier 2018 que les villes sélectionnées puissent se trouver dans des degrés de difficulté variables. Certes le programme s'adresse aux villes en difficulté, mais aussi à celles qui connaissent des dynamiques positives, des « villes d'appui » qui contribueront à prouver la pertinence de la démarche. Il convient ainsi de « privilégier une approche par les atouts et les leviers de développement ». Trois critères ont été définis : le projet de territoire et la définition préalable des opérations à conduire ; la capacité technique et de maîtrise d'ouvrage de la commune ; le portage politique de la démarche, notamment le degré d'engagement de l'intercommunalité. Sur ces trois points, les villes sélectionnées peuvent être à des niveaux de réflexion stratégique et d'organisation opérationnelle différents. Il a ainsi été demandé aux préfets de classer les communes susceptibles d'adhérer au programme en trois catégories<sup>16</sup>. L'offre d'accompagnement du programme doit tenir compte de cette hétérogénéité et proposer « un parcours à la carte », en adaptant les moyens et les modalités d'intervention des différents partenaires.

---

<sup>15</sup> Instruction du gouvernement relative au lancement du programme ACV : identification des villes éligibles et premières orientations de mise en œuvre, 10 janvier 2018, NOR : TERR 1800859C (*Texte non paru au journal officiel*).

<sup>16</sup> 1. Villes dont le projet global est abouti, avec une ingénierie et une gouvernance opérationnelle permettant de mettre en œuvre les premières actions dès 2018.

2. Villes avec un diagnostic et un projet partiels, une gouvernance ou une ingénierie à conforter, dont la phase de mise en œuvre n'est pas envisageable avant 2019.

3. Villes avec un diagnostic partiel, sans projet de territoire opérationnel, et/ou un portage politique et une ingénierie à constituer ou à renforcer.

### 1.3.2 L'application territorialisée du programme : prendre en compte les demandes des élus et s'adapter aux spécificités locales

Dans le cadre de l'enquête relative à la territorialisation de la politique du logement, suivie d'un référé adressé au Premier ministre<sup>17</sup>, la Cour s'était interrogée sur la capacité dont dispose aujourd'hui l'État pour décliner dans chaque territoire une politique qui demeure largement définie à l'échelle nationale. Elle soulevait ainsi la question du dialogue entre l'État et les collectivités locales, pour définir en commun des objectifs tout en admettant, dans leur réalisation concrète, une nécessaire différenciation d'un territoire à l'autre allant au-delà d'une simple adaptation.

D'une certaine façon ACV, programme d'aménagement dépassant le seul cadre du logement, a l'ambition d'apporter une réponse originale à cette difficulté. Dans le cadre d'un objectif partagé de développement de l'attractivité des villes moyennes et de revitalisation de leurs centres, s'il revient à l'État de garantir la cohérence, de fixer les axes généraux, d'assurer l'animation et le suivi national, c'est au maire qu'est confiée la maîtrise d'ouvrage du programme, tant dans sa conception en définissant la stratégie locale, que dans son application à l'échelle de la collectivité. Ce choix se matérialise par les procédures adoptées, comme par le soutien apporté aux communes.

#### 1.3.2.1 Une construction progressive, s'inscrivant dans un cadre conventionnel

La déclinaison du programme s'est organisée en trois phases, de 2018 à 2022. La « phase de préparation », en 2018, a permis aux collectivités de réunir les éléments nécessaires à l'élaboration de la convention-cadre qui devait être signée avec les partenaires du programme. Cette première phase permettait de définir la stratégie, les objectifs généraux du projet, notamment ses modalités d'élaboration (études à réaliser, partenariats...). La « phase d'initialisation », à partir de la fin 2018 et s'étant achevée au plus tard le 31 décembre 2020, visait à « élaborer ou réviser le diagnostic en mobilisant les études et expertises nécessaires, afin de construire un projet de qualité, ambitieux et cohérent entre les différents axes du programme »<sup>18</sup>. Elle comprenait notamment un point sur les documents de planification (Scot ; PLUI ou PLU(s) de la commune et de ses voisines). Enfin, la phase de déploiement a commencé, au plus tard, le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et doit s'achever fin 2022.

Cette déclinaison en trois phases s'inscrit dans un cadre partenarial entre la commune et les différents acteurs associés aux projets. La convention-cadre pluriannuelle, prévue à la fin de la phase de préparation, est signée par la commune, l'intercommunalité dont elle est membre, l'État, les partenaires financeurs et, le cas échéant, d'autres acteurs publics et privés venant apporter leur expertise, leurs financements ou leur mobilisation locale (région, département, chambres consulaires, organismes HLM, établissements publics fonciers, établissements publics locaux). Cette convention présente le diagnostic et les enjeux de la commune, la stratégie de transformation du centre-ville. Elle précise les périmètres d'intervention, les étapes

---

<sup>17</sup> Référé adressé par le Premier président de la Cour des comptes au Premier ministre le 10 novembre 2020.

<sup>18</sup> Guide du programme national ACV, ANCT, édition de septembre 2021.

du calendrier, les demandes de financement, les moyens de pilotage. Elle est complétée par la signature, au début de la phase de déploiement, d'un « avenant de projet » prenant acte de l'accord de l'État et des partenaires financiers sur le diagnostic, le plan d'action et les opérations prévues.

S'agissant de cette démarche conventionnelle, on notera la volonté d'associer l'intercommunalité dès le stade de la préparation du projet, dans le souci d'articuler le développement de la ville-centre avec les objectifs et les besoins des communes de la périphérie, conformément aux instructions du gouvernement adressées aux préfets. Cette articulation n'est cependant pas exempte de tensions ni de difficultés<sup>19</sup>.

La volonté est également de concevoir des programmes qui tiennent compte de la situation des différentes communes, et de l'état d'avancement de leurs projets, et « *d'assumer que les villes aillent à des rythmes différents* »<sup>20</sup>, conformément à la logique qui avait prévalu dans le cadre de la procédure initiale de sélection des villes. C'est ainsi que la phase d'initialisation a été conçue de manière variable, d'une durée d'un à 24 mois, et que dès cette première phase les communes les plus avancées ont pu mettre en œuvre des « actions matures », s'inscrivant par anticipation dans le projet global.

On conviendra que cette procédure en trois phases peut faciliter cette application différenciée et favoriser une mise en œuvre rapide pour certaines communes. Elle peut cependant sembler lourde en prévoyant en toute hypothèse la signature d'une convention puis d'un avenant. Elle peut également manquer parfois de logique. Elle suggère que pour certaines villes, lors de la première phase, de préparation, une convention-cadre va établir la stratégie en ne se fondant que sur des diagnostics sommaires, voire sans aucun diagnostic. Un tel diagnostic, précisé ou défini après études lors de la deuxième phase, pourra profondément modifier la stratégie, ce qui conduit à s'interroger sur l'utilité même de la signature de la convention initiale. Peut-être eut-il été plus simple de prévoir la signature d'un seul document conventionnel, en fixant un délai suffisant pour sa préparation et la date limite de signature, tenant compte ainsi de la situation des communes les moins avancées.

---

<sup>19</sup> Cf. *infra*, n°3.1.1

<sup>20</sup> Entretien du 5 novembre 2021 avec M. Rollon Mouchel-Blaisot, directeur du programme ACV.

Schéma n° 1 : Schéma de synthèse des étapes du projet ACV



Source : guide du programme national ACV, ANCT, septembre 2021

### 1.3.2.2 Une gouvernance qui privilégie l'échelon local

Dans l'application du projet, la gouvernance prévue confirme la place accordée à l'échelon local.

L'exécutif de la commune assure le pilotage stratégique du projet. Il s'appuie sur un directeur de projet, ou chef de projet ACV, intégré à l'équipe municipale et assurant le pilotage opérationnel. Cela peut s'accompagner de la nomination d'un « manager de centre-ville », compétent dans un domaine déterminé, le plus souvent le développement des commerces, renforçant ainsi l'équipe placée sous la responsabilité du chef de projet. Un comité de projet présidé par le maire permet aux acteurs de se coordonner et de suivre l'avancement du programme. Il réunit les représentants de la commune, de l'intercommunalité, des services de l'État, et des financeurs. Ce comité peut inclure tout autre acteur local pertinent, suivant les

ordres du jour (chambres consulaires ; représentants des commerçants ; acteurs immobiliers ; représentants des habitants...). Le préfet de département est signataire, pour le compte de l'État, de la convention-cadre passée avec la commune. Il désigne un référent départemental et s'appuie sur les différents services déconcentrés afin d'apporter aux collectivités ACV l'expertise et le conseil nécessaires.

À l'échelle régionale, le préfet de région, également assisté d'un référent, facilite la mise en œuvre du programme et la mobilisation de financements. Il préside en ce sens un comité régional des financeurs, réunissant les organismes concernés et auquel est invité le conseil régional. Selon une méthode habituelle quant aux programmes financés par l'État, les préfets de département font le point de l'avancement des initiatives locales dans le cadre des comités de l'administration régionale de l'État (CAR).

À l'échelle nationale enfin, un comité exécutif (Comex), présidé par le ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, réunit annuellement les représentants des ministères, des principaux partenaires et des associations d'élus. Il décide des orientations générales du programme et définit ses modalités de mise en œuvre et de suivi.

Au sein du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, l'application du programme est confiée à l'ANCT, son pilotage au quotidien étant plus précisément assuré par une petite équipe de direction de programme qui comprend aujourd'hui six personnes. Cette équipe coordonne l'application opérationnelle du programme, assure son suivi et son évaluation, en lien au niveau national avec les ministères concernés, mais aussi au niveau local avec les élus, les services déconcentrés de l'État et l'ensemble des partenaires. Dans ce cadre, le directeur de programme réunit bimensuellement un comité de pilotage national. Complétant ce dispositif, un comité d'orientation, dont la composition est analogue au comité exécutif mais qui associe également des fédérations professionnelles et des experts, exerce un rôle plus prospectif, en échangeant sur les mesures nouvelles susceptibles de consolider et d'enrichir le programme et ses perspectives d'évolution.

## Schéma n° 2 : Vue d'ensemble de la gouvernance du programme



Source : guide du programme national ACV, ANCT, septembre 2021

### 1.3.2.3 Un soutien apporté aux communes en matière d'ingénierie

Pour rendre opérante cette organisation largement décentralisée, une attention particulière est apportée aux capacités des villes adhérentes en matière de montage et de suivi des projets. Les postes de direction de projet peuvent ainsi être cofinancés par l'Anah, lorsque la démarche ACV s'adosse à un programme complexe comme une opération programmée de l'habitat avec renouvellement urbain (Opah-RU). Une somme de 25 M€ consacrés au cofinancement des chefs de projets<sup>21</sup> a été prévue à cet effet. À la date du 31 décembre 2021, l'agence avait financé 139 postes de chefs de projet.

Plus généralement, les communes peuvent bénéficier d'un soutien significatif en ingénierie, condition essentielle de réussite des projets. Cet appui est d'autant plus important qu'à la différence des communes les plus peuplées ou des métropoles, les villes moyennes ne disposent pas toujours d'une offre d'assistance technique structurée et abondante potentiellement fournie par des établissements publics, des agences d'urbanisme et des opérateurs publics et privés bien identifiés par les élus et leurs services techniques. Plusieurs facteurs contribuent à créer ce handicap des villes moyennes par rapport à d'autres territoires. « D'une part, les ressources techniques de certaines communes sont plus réduites et moins qualifiées, ce qui entraîne (...) des difficultés à caractériser et à formaliser leurs besoins, rendant plus complexe l'identification d'une offre d'ingénierie adaptée (...). D'autre part, ces

<sup>21</sup> sur un montant total de 110,7 M€ consacrés aux études-ingénierie (voir §1.2.5 Tableau n°5)



*communes plus fragiles disposent de moyens financiers souvent limités, ce qui les empêche d'accéder à l'ingénierie concurrentielle* ». En outre, le paysage institutionnel s'est profondément transformé, avec la diminution des moyens des services déconcentrés de l'État et « la fin progressive de l'ingénierie publique concurrentielle depuis une dizaine d'années »<sup>22</sup>.

Dans le cadre du programme ACV, au-delà de la mobilisation des services déconcentrés et de l'ensemble des moyens techniques et financiers des opérateurs de l'État (Cerema, établissements publics fonciers et d'aménagement, Ademe...), l'ANCT dispose depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021 d'une ingénierie d'appui aux projets, permettant le recours à des partenaires privés expérimentés en matière d'assistance à maîtrise d'ouvrage auprès des collectivités territoriales. L'agence peut ainsi apporter une aide « sur mesure » aux collectivités engagées dans le programme, et ce, sur toutes les thématiques des politiques publiques territoriales.

Ce soutien en ingénierie est également assuré par les partenaires financiers du programme autres que l'État. La Banque des territoires s'est engagée à y affecter 100 M€ de crédits. Outre le cofinancement de la direction de projet, l'Anah a prévu un financement de 50 M€ au titre de dépenses d'études et de 65 M€ pour le suivi-animation des opérations programmées.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

Le programme ACV, dont l'objet premier est la revitalisation des centres-villes des villes moyennes, repose sur trois ambitions principales. Il est ambitieux dans son contenu, en voulant agir sur l'ensemble des facteurs de l'attractivité dans une approche transversale. Il est ambitieux dans ses moyens, en partageant l'effort financier initial dans le cadre d'un partenariat qui réunit l'État et trois autres partenaires. Toutefois il demeure difficile de discerner, considérant l'ensemble des sommes affichées, ce qui concerne spécifiquement ACV. Il en est de même des contributions des collectivités locales qui demeurent insuffisamment suivies et identifiées. Il est ambitieux enfin dans sa déclinaison territoriale, en ce qu'il privilégie l'échelon local et confie la maîtrise d'ouvrage de son application aux maires des villes adhérentes.

L'objet des développements qui suivent sera de présenter les premiers résultats de ce programme, il s'agira d'apprécier dans quelle mesure les défis ont été relevés, mais aussi de préciser ce que sont les principaux enjeux à traiter dans les années qui viennent, à la suite de la prolongation annoncée par le Président de la République et le Premier ministre.

---



---

<sup>22</sup> *Premières Assises de l'ingénierie*, 28 juin-9 juillet 2021. Synthèse ANCT, p.5.

## 2 UNE APPRÉCIATION CONTRASTÉE DES PREMIERS RÉSULTATS DU PROGRAMME

Le programme a connu très rapidement une forte adhésion de la part des collectivités retenues qui constituent une cible globalement cohérente en dépit de l'hétérogénéité des situations. Malgré un suivi rendu complexe par la multiplicité des actions ou l'extension des périmètres, il a reposé sur un engagement financier significatif, et a créé les conditions d'une dynamique d'association entre les partenaires.

S'il est encore trop tôt pour en évaluer correctement l'impact, plusieurs indicateurs témoignent d'une évolution concernant l'attractivité des centres-villes. Une dynamique est à l'œuvre mais risque toutefois de se heurter à des freins structurels qu'il importe de bien identifier pour les prendre en compte.

### 2.1 Une cible globalement cohérente, recouvrant des situations variées

L'analyse de différentes données démographiques, financières ou socio-économiques montre que les villes inscrites dans le programme présentent des situations globalement moins favorables que les communes de strates comparables, malgré une fonction de centralité locale. Au-delà de cette convergence, les caractéristiques et les dynamiques de ces communes se révèlent très variables.

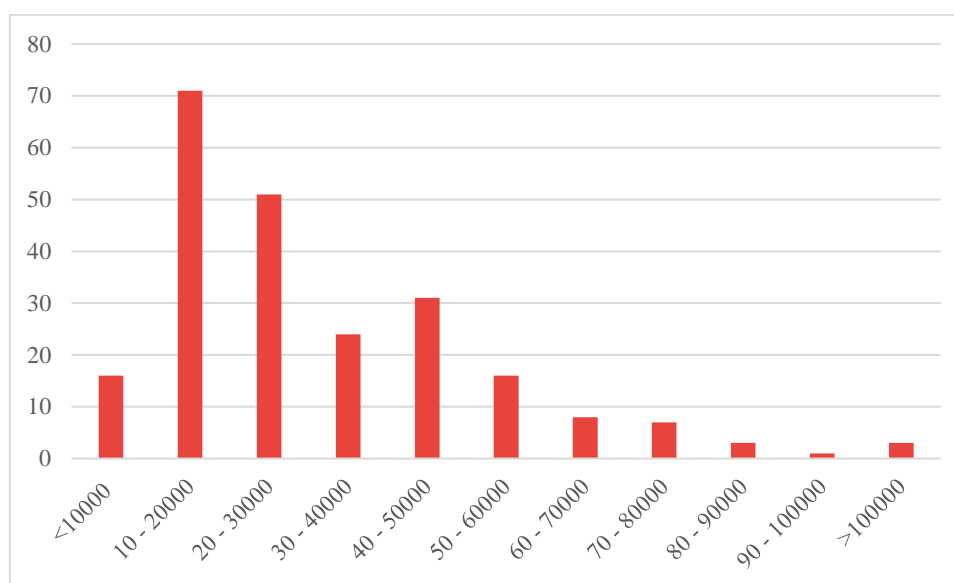
#### 2.1.1 Des caractéristiques communes

##### 2.1.1.1 Le contexte démographique

Le dispositif porte sur 222 territoires, rassemblant 234 communes compte-tenu de la constitution de binômes. Si les critères de sélection ont été plus larges que les seules données démographiques, la quasi-totalité de ces communes (218) comptent entre 10 000 et 100 000 habitants, et environ la moitié moins de 25 000 habitants<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> La valeur médiane est de 25 287 habitants.

**Graphique n° 4 : Distribution des communes ACV par tranches de population**

Source : Cour des comptes, données Insee population 2019

Par rapport à l'ensemble des communes de 10 à 100 000 habitants, auquel elles appartiennent pour la plupart, cette distribution est relativement comparable, avec toutefois une moindre représentation des moins de 10 000, et une surreprésentation des 40 à 50 000 habitants.

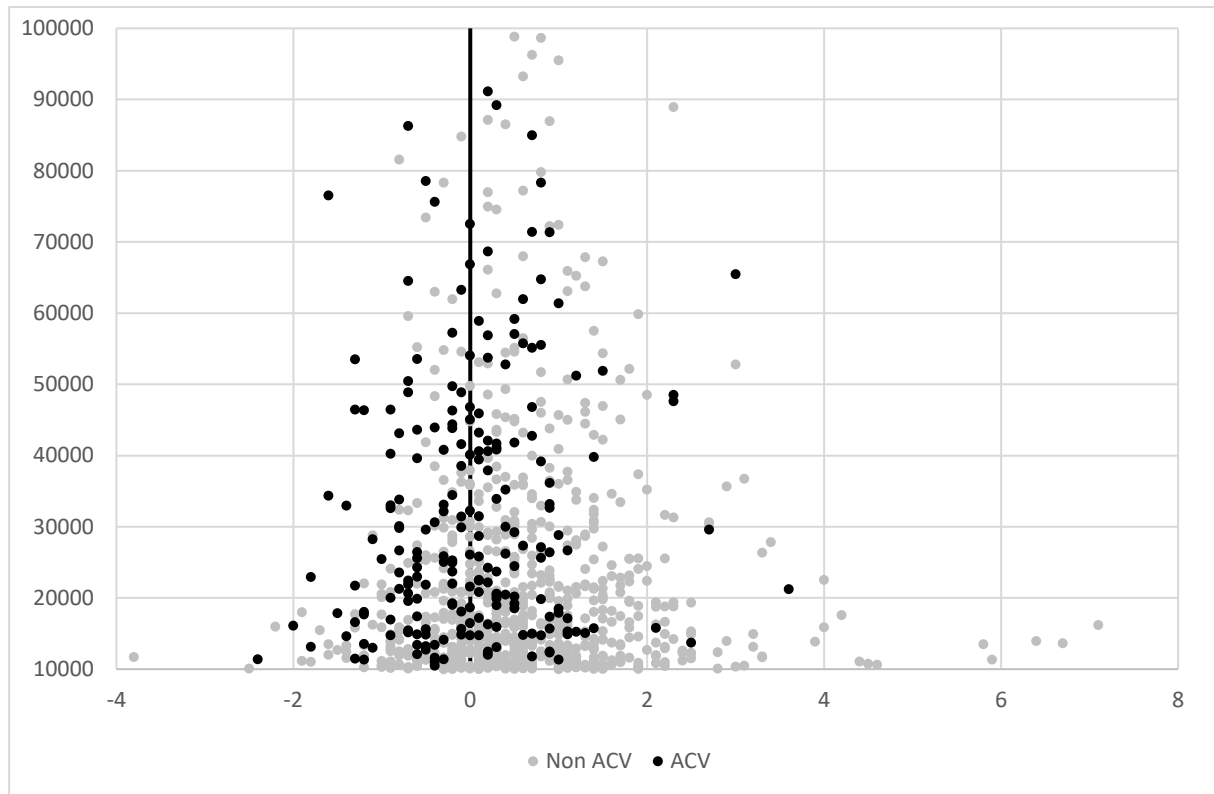
Comparées aux près de 1 000 communes (959) comptant entre 10 et 100 000 habitants, les 218 collectivités de 10 à 100 000 habitants engagées dans le programme ACV présentent un profil d'évolution démographique plus défavorable : sur la période 2013-2019, la moitié de ces communes (116) ont connu une diminution ou une stagnation de leur population, contre seulement un tiers (334) pour l'ensemble de la strate de 10 à 100 000 habitants<sup>24</sup>.

Ce constat doit toutefois prendre en compte le fait que les communes moyennes des métropoles, sans fonction de centralité, ont été exclues de la sélection.

---

<sup>24</sup> Données Insee de population 2019 et d'évolution entre 2013 et 2019.

**Graphique n° 5 : Population et évolution démographique des villes de 10 à 100 000 habitants, dont communes ACV**



Source : Cour des comptes ; données Insee du recensement 2019 : population 2019 et évolution 2013-2019

### 2.1.1.2 La situation financière relative des communes ACV

La situation financière des communes parties au programme ACV a été appréhendée de façon relative, à travers quelques indicateurs clés, grâce à l'application d'analyse financière des juridictions financières.

Ces données ont permis de comparer les communes ACV avec les communes non ACV comptant entre 10 000 et 100 000 habitants. En termes de trésorerie disponible ou de capacité de désendettement, les communes faisant partie du programme présentent globalement une moindre aisance financière que les communes comparables.

Si la sélection n'a aucunement reposé sur des critères financiers, ce constat tend néanmoins à valider l'intervention publique à destination des communes retenues.

### 2.1.1.3 Le niveau des loyers

Sur les 234 communes du programme, 30 se trouvent en secteur tendu au titre d'au moins un zonage :

- 22 en zone A (zonage ABC)

- 19 en zone 1 (zonage 123)
- 25 au sens de l'applicabilité de la taxe sur les logements vacants (TLV)

En dépit de la présence de ces communes, qui représentent environ un huitième de l'ensemble, les données de la carte des loyers<sup>25</sup> révèlent des niveaux de loyers modérés.

Publiée par le ministère de la transition écologique grâce à un partenariat avec de grands acteurs du numérique en matière de logement, la carte des loyers permet de disposer d'une estimation, par commune<sup>26</sup>, du loyer moyen des appartements.

La comparaison entre les communes du programme ACV et l'ensemble des communes de 10 000 à 100 000 habitants., montre ainsi un écart significatif, ces prix étant respectivement de 10 € et 12,8 € par m<sup>2</sup>.

#### 2.1.1.4 Une couverture médicale maintenue, caractérisant la fonction de centralité

En revanche, un croisement avec des données de démographie médicale indique que les communes ACV disposent d'une meilleure couverture médicale que l'ensemble des communes de 10 000 à 100 000 habitants), avec 5,7 médecins pour 1 000 habitants, contre 3,3<sup>27</sup>. Ce constat atteste quant à lui du maintien d'une certaine vitalité, et caractérise la fonction de centralité conservée par les communes du programme ACV, laquelle constitue un critère important pour conforter les actions menées.

### 2.1.2 **Des situations locales diverses**

Les trajectoires contrastées de ces 222 territoires (234 communes) ne sont pas tant déterminées par leur poids démographique que par des facteurs locaux et régionaux, de dynamisme économique, patrimonial, culturel ou touristique et social qui renforcent leur rôle d'articulation interterritoriale et leur diversité fonctionnelle. Leurs caractéristiques principales peuvent être industrielle (Cholet), administrative (Cahors), touristique (Saint-Malo, Sète, Bastia, Ajaccio) et culturelle (Avignon), rurale (Guéret, Riom, Auch, Chaumont) ou encore relever de l'économie résidentielle (Béziers).

Outre-mer, les 15 communes retenues (sur 29 villes moyennes des cinq Drom) se distinguent par des caractéristiques et fragilités exacerbées<sup>28</sup> qui appellent un accompagnement spécifique et plus de cohérence dans l'intervention des acteurs ainsi que la mise en place de mesures adaptées, coordonnées et ciblées. Pour tenir compte de leurs spécificités, la direction

---

<sup>25</sup> [https://www.ecologie.gouv.fr/carte-des-loyers#scroll-nav\\_1](https://www.ecologie.gouv.fr/carte-des-loyers#scroll-nav_1).

<sup>26</sup> Chiffres 2018.

<sup>27</sup> Données du conseil national de l'ordre des médecins, sur <https://demographie.medecin.fr>.

<sup>28</sup> Cela concerne notamment la situation financière dégradée, l'insuffisance des moyens d'ingénierie, le manque d'opérateurs locaux, la faible conclusion d'ORT, la mobilisation inégale des aides partenariales, la complémentarité défaillante des différents dispositifs et aides publics, l'habitat fortement dégradé nécessitant des opérations de résorption d'habitat insalubre (RHI), la vacance de logements et commerces dans les centres-villes, le chômage élevé ou encore la perte d'attractivité économique.

de programme a rédigé une feuille de route ACV pour les outre-mer et veille à être attentive à leurs besoins y compris dans le cadre de la prolongation du programme.

#### 2.1.2.1 Une répartition ACV pouvant être perçue comme déséquilibrée dans certaines régions

Localement, la sélection des communes a pu faire ressentir le constat d'un déséquilibre régional. Dans son rapport de décembre 2021 sur l'ANCT, l'Inspection générale de l'administration (IGA) cite l'exemple de plusieurs régions et départements qui, ayant mis en place un programme de revitalisation de leurs centres-villes dans le cadre de l'axe « soutien aux centralités » du volet territorial du CPER, auraient souhaité articuler leurs interventions avec celles de l'État mais qui ont dû y renoncer, car non éligibles au programme. Dans trois départements en Île-de-France et en Côte d'Or, aucune ville n'a été sélectionnée ; d'autres départements comme le Cantal ont regretté la désignation d'une seule ville, alors qu'en Île-de-France ou dans le Pas-de-Calais, le plan compte jusqu'à huit communes.

#### 2.1.2.2 Des typologies de villes moyennes aux trajectoires contrastées

À l'instar de n'importe quelle ville moyenne, les villes ACV sont confrontées à des enjeux liés au foncier et au logement, à la déprise démographique (Saint-Dié-des-Vosges, Chaumont, ...), à l'emploi (dans le quart nord-est et le centre de la France comme à Charleville-Mézières, Dieppe, Saint-Dizier, ...), au chômage et à la pauvreté (Le Port à La Réunion, Béziers, ...). À titre d'exemple de la diversité des situations face à ces enjeux, en 2018, le nombre de chômeurs des 15-64 ans, s'échelonne dans les villes du programme hors binômes entre 5,8 % (Briançon) et 30,8 % (Saint-Laurent-du-Maroni)<sup>29</sup>.

Face à cette disparité, La Fabrique de la Cité<sup>30</sup> et France Stratégie ont élaboré leur propre typologie en croisant différentes dynamiques en fonction des données disponibles. Leur classification vaut pour les villes ACV qui sont des villes moyennes.

La Fabrique de la Cité classe les villes moyennes<sup>31</sup>, selon six critères : le seuil statistique du nombre d'habitants ou d'emplois, la dynamique et/ou la trajectoire, la structure économique et les fonctions exercées, le statut et la fonction de centralité<sup>32</sup>, la nature des dynamiques

---

<sup>29</sup> Chiffres Insee.

<sup>30</sup> La Fabrique de la Cité est un groupe de réflexion (think tank) dédié à la prospective et aux innovations urbaines.

<sup>31</sup> Cf. Raphaël Languillon-Aussel, *Les villes moyennes, entre imaginaires et complexité*, La Fabrique de la Cité, 2 juillet 2020.

<sup>32</sup> La Fabrique de la Cité distingue à cet égard les aires urbaines moyennes isolées (Brive-la-Gaillarde) dans des régions faiblement peuplées aux fonctions de centralité accentuées, les aires urbaines moyennes en réseau dans des systèmes équilibrés (Narbonne), les aires urbaines moyennes relais au sein de systèmes urbains hiérarchisés (Dunkerque par rapport à Lille) et les aires urbaines moyennes satellisées en périphérie de régions métropolisées fortement polarisées (Montauban par rapport à Toulouse).

coordonnées ou divergentes et des relations entre commune centrale et communes péri-urbaines (complémentaires, conflictuelles, disjointes et/ou politiques) ainsi que le contexte régional.

France Stratégie établit pour sa part une typologie de quatre trajectoires des villes moyennes, observées sur les dix dernières années<sup>33</sup> en fonction de l'analyse croisée de leurs dynamiques d'emploi, de démographie et de prix de l'immobilier :

- - trajectoires dynamiques (Bayonne, Béziers, Thonon-les-Bains, Chambéry, Mâcon, Saint-Malo, Fougères, Millau, Saint-Nazaire, ...) ;
- - trajectoires dites "nationales" ou stagnantes comme Narbonne et d'autres ;
- - trajectoires dites « en retrait » ou décroissante en raison de leur vulnérabilité en matière d'emploi et de décroissance démographique (Charleville-Mézières, Alençon, Chaumont, Laon, Sarreguemines, Fécamp, Montceau-les-Mines, Sedan, Saint-Dié-des-Vosges, Dieppe, Maubeuge, ...) ;
- - et des trajectoires atypiques avec des variations contrastées (Auch, Castres, Troyes, Colmar).

France Stratégie associe par ailleurs à ces trajectoires d'autres enjeux majeurs pour les années à venir tels que :

- la lutte contre le changement climatique ;
- le défi du vieillissement démographique;

### 2.1.2.3 Le niveau de centres d'équipements et de services publics ou privés, l'offre de formation ou culturelle ; des degrés de préparation et d'organisation variables

Ces 222 territoires se différencient également par leur niveau de préparation au programme ACV avec des projets en cours d'élaboration, ou de réalisation, voire aboutis. Ces différences dans le degré de préparation ou de réalisation sont souvent associées au volontarisme des équipes politiques et techniques, mais aussi à la robustesse des ingénieries locales et à la valeur ajoutée des équipes d'assistance à maîtrise d'ouvrage<sup>34</sup>.

En 2021, l'ANCT a d'ailleurs identifié deux groupes sur les 139 villes ACV ayant répondu au sondage<sup>35</sup> adressé à l'ensemble des référents État et des chefs de projet ACV : un

---

<sup>33</sup> *Les villes moyennes, un pilier durable de l'aménagement du territoire*, France Stratégie, Note d'analyse n° 107, janvier 2022.

<sup>34</sup> Aurélien Delpirou, *Action cœur de ville : une réponse en trompe l'œil à la crise des villes moyennes ?*, Métropolitiques, 28 octobre 2019. URL : <https://www.metropolitiques.eu/Actioncoeur-de-ville-une-reponse-en-trompe-l-oeil-a-la-crise-des-villes.html>.

<sup>35</sup> Présentation du volet qualitatif de l'évaluation du programme ACV de l'ANCT (résultats d'un travail mené depuis l'été 2021 suite aux réponses à un questionnaire en ligne de l'ANCT sur les impacts du programme dans les territoires, envoyé à l'ensemble des référents État et des chefs de projet ACV).

groupe de villes avec des actions prêtes à être lancées et un autre démarrant des diagnostics territoriaux<sup>36</sup>.

Selon ce sondage, seulement 27 % des chefs de projet de l'échelon local travaillaient au sein de la municipalité ou de l'intercommunalité avant le lancement du programme et disposaient de ce fait d'un réseau municipal ou commercial solide permettant d'économiser l'appel à un bureau d'étude pendant la phase d'initialisation<sup>37</sup>.

#### 2.1.2.4 Le cas francilien : un moindre dynamisme

Alors que 23 villes en Île-de-France sont engagées dans le programme, leur dynamisme semble moindre que celui de la plupart des villes de province. À l'exception de quelques communes qui ont conservé un ancrage provincial, telles que Mantes-la-Jolie, Melun ou Montereau, la définition et la mise en œuvre des projets est en décalage par rapport aux objectifs et à la dynamique du projet.

L'inclusion, pour des communes de plus proche banlieue, dans la mégapole francilienne, contribue probablement à expliquer une plus grande difficulté à dynamiser un centre-ville souvent intégré au sein d'un maillage structuré par les voies de communication et les transports en commun.

Ces caractéristiques seraient de nature à justifier un programme dédié ou une adaptation pour prendre en compte ces contraintes spécifiques.

En Île-de-France, plusieurs collectivités engagées dans ACV sont également incluses dans le périmètre d'opérations d'intérêt national (OIN), confié à des établissements publics d'aménagements (EPA)<sup>38</sup>.

Plusieurs des opérations menées dans le cadre de ces aménagements concernent des rénovations urbaines, de requalification de quartiers centraux ou d'aménagement de friches industrielles, dont la finalité peut être très proche des actions menées dans le cadre d'ACV.

Cette variété des caractéristiques et des situations initiales des collectivités explique et justifie celle des investissements et des actions engagées, dont le périmètre peut apparaître extensif.

---

<sup>36</sup> Selon le sondage, 86 % des villes échantillonnées disposaient de plus de dix projets (22 villes en avaient plus de 50), 19 villes en avaient de un à dix.

<sup>37</sup> 45 % des 139 villes mentionnées disent avoir recouru à un bureau d'études.

<sup>38</sup> Mantes, Limay, Les Mureaux, Meulan, Poissy, dans l'OIN Seine Aval (EPA Mantes Seine aval, EPAMSA), Trappes dans l'OIN de Paris-Saclay (EPA Paris Saclay), Corbeil-Essonnes, Évry dans l'OIN Porte Sud (GIP de la Porte Sud du Grand Paris).



## 2.2 Un programme agrégateur, en construction permanente

Défini dans ses objectifs, ses axes et ses méthodes lors de son lancement en 2018, le programme ACV n'a cependant pas été définitivement stabilisé, ni figé dans son application. Il a connu au contraire une double évolution : un enrichissement progressif avec le développement de nouveaux outils ou l'association de nouveaux partenaires ; une adaptation nécessaire au contexte et aux circonstances, avec la crise sanitaire.

L'inclusion dans le programme ACV s'articule, pour les villes concernées, avec d'éventuelles participations à d'autres dispositifs, soit par combinaison de différents programmes nationaux, soit par intégration d'autres interventions publiques.

### 2.2.1 L'évolution du programme : un enrichissement progressif

#### 2.2.1.1 La mobilisation de nouveaux outils ou dispositifs

Les opérations de revitalisation de territoire (ORT) ont été créées par l'article 157 de la loi Élan du 23 novembre 2018, soit quelques mois après le lancement du programme ACV. Porté par le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, cet outil est à la disposition des collectivités locales volontaires pour « promouvoir et mettre en œuvre un projet de territoire dans les domaines urbain, économique et social afin de renforcer les fonctions de centralité qui bénéficient à tout le territoire »<sup>39</sup>.

L'opération s'inscrit dans un cadre intercommunal associant le cas échéant d'autres collectivités ou acteurs publics. La convention doit nécessairement disposer d'un axe sur la reconquête de l'habitat dégradé et, plus généralement, développer des stratégies sur le commerce, les services et la ville durable.

L'entrée en vigueur de l'ORT rend applicables des outils juridiques importants qui facilitent la reconquête des centres-villes.

En matière de commerces, la collectivité locale peut instaurer le droit de préemption urbain (DPU) renforcé<sup>40</sup> et le 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. Ce droit de préemption sur les fonds artisanaux et fonds de commerce peut en outre être délégué à l'un des opérateurs associés. Le retour des commerces en centre-ville est favorisé, par l'exemption d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC). Enfin, le préfet peut suspendre l'enregistrement et l'examen en commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) de nouveaux projets commerciaux en périphérie des secteurs d'intervention de l'ORT, mesure prévue par la loi Élan.

---

<sup>39</sup> ACV pour la relance territoriale et écologique, ANCT, août 2021, p.44.

<sup>40</sup> Le DPU dit « renforcé » élargit le champ des biens préemptables, en particulier aux lots de copropriétés et aux immeubles construits depuis moins de quatre ans.

Dans le domaine fiscal, le « Denormandie dans l'ancien », nouveau dispositif fiscal d'aide à l'investissement locatif en faveur de la rénovation des logements, s'applique aux communes participant au programme ACV et à celles ayant conclu une convention ORT<sup>41</sup>.

S'agissant plus largement des politiques d'habitat et d'aménagement urbain, les opérations de réhabilitation sont favorisées par un accès prioritaire aux aides de l'Anah. En outre, la convention d'ORT peut valoir convention d'Opah. L'Opah pourra ainsi être prolongée de plusieurs années grâce à son inscription dans une ORT, permettant de mieux intégrer l'évolution de l'habitat au projet de rénovation urbaine du centre-ville. La direction générale des collectivités locales relève toutefois que s'il est précisé dans certains documents de communication que la convention ORT peut valoir convention d'OPAH, cette règle ne repose sur aucun fondement juridique. Elle ajoute que l'Anah craint un fort impact financier si les villes éligibles aux programmes Action cœur de ville et Petites villes de demain homologuent leurs conventions en ORT, l'Agence menant actuellement une expertise pour affiner les conséquences de ces homologations.

La consultation nationale « Réinventons nos cœurs de ville », lancée en décembre 2018 auprès des 222 territoires bénéficiaires du programme, a été conduite en partenariat avec le ministère de la culture, la Cité de l'architecture et du patrimoine et les financeurs du programme. Elle est pilotée par la direction du programme ACV, en lien avec le plan urbanisme construction architecture (Puca), service interministériel de recherche et d'expérimentation qui en assure la coordination opérationnelle.

L'objectif est « *de faciliter l'émergence de projets innovants en centre-ville, adaptés aux marchés et besoins locaux, servant la transition écologique et l'inclusion sociale et valorisant le patrimoine architectural, paysager et urbain* »<sup>42</sup>.

À la suite de l'appel à manifestation d'intérêt national, 112 villes ont proposé un site emblématique à réhabiliter (ancienne friche industrielle, ancien hôpital, site patrimonial), parmi lesquelles 56 ont été retenues, la maturité de leur projet leur permettant de lancer immédiatement leur appel à projet local. Elles ont bénéficié d'un accompagnement particulier en ingénierie. Au 15 juillet 2021, 40 villes avaient lancé effectivement leurs appels à projet.

---

<sup>41</sup> Dispositif créé par l'article 226 de la loi de finances pour 2019.

<sup>42</sup> ACV pour la relance territoriale et écologique, ANCT, août 2021, p.39.

## Carte n° 2 : Appels à projet « Réinventons nos cœurs de ville », fin 2021



Source : Atlas ACV, janvier 2022

Tout comme la consultation « Réinventons nos cœurs de ville », la démarche des « Territoires pilotes de sobriété foncière » (TPSF) a été lancée par la ministre de la cohésion des territoires et la ministre de la transition écologique. Elle a été présentée le 8 septembre 2020 à l'occasion de la rencontre nationale ACV.

Elle s'adresse aux collectivités engagées dans le programme ACV, signataires d'une ORT, et souhaitant concilier leur développement urbain avec l'objectif de réduction de l'artificialisation des sols.

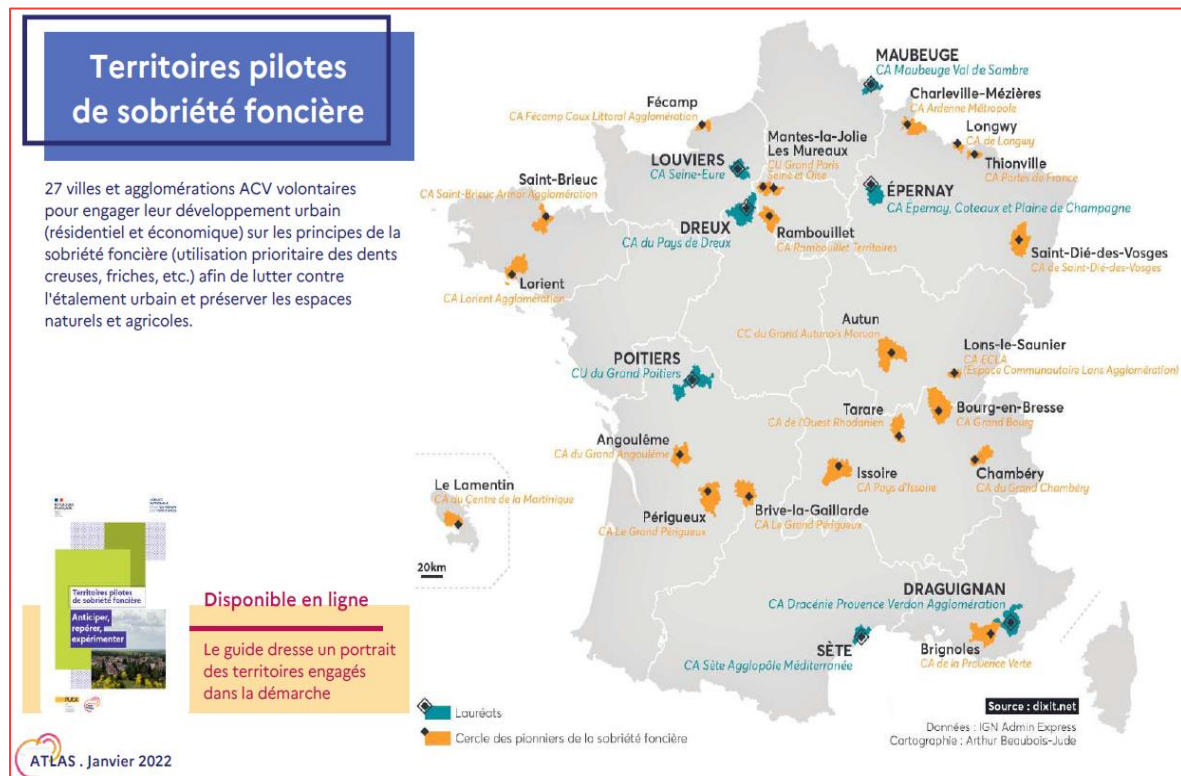
C'est dans le cadre intercommunal que l'expérimentation sera conduite, dans la logique des ORT. C'est ainsi l'intercommunalité qui assure la maîtrise d'ouvrage de l'opération, tout en bénéficiant d'une assistance à maîtrise d'ouvrage locale (Amo). Une première phase permet de repérer au sein des secteurs prioritaires des sites susceptibles d'accueillir des projets. Une seconde phase, opérationnelle, tend à tester la faisabilité pour ces sites, de mobiliser les acteurs et les dispositifs d'accompagnement<sup>43</sup>.

À la date de janvier 2022, la consultation avait permis d'examiner 27 dossiers de candidatures. À ce jour, sept territoires ont été sélectionnés pour conduire l'expérimentation.

<sup>43</sup> V. Territoires pilotes de sobriété foncière. Anticiper, repérer, expérimenter, ANCT, juin 2021, p.8.

### Carte n° 3 : Territoires pilotes de sobriété foncière, fin 2021

Source : Atlas ACV, janvier 2022



#### 2.2.1.2 Opah et ORT, au cœur du programme ACV

Une part substantielle des actions du programme ACV repose sur les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (Opah) ou sur les opérations de revitalisation du territoire (ORT), avec lesquelles il tend parfois à se confondre.

Certes l'ORT et les moyens qu'elle permet de mobiliser ne visent pas simplement les villes moyennes. Le dispositif peut également s'appliquer aux petites villes comme aux métropoles. Mais en mobilisant des moyens qui peuvent être dédiés à la revitalisation des centres-villes, il a aussi pour ambition de conforter les interventions menées dans le cadre du programme ACV. À la date du 15 février 2022, 278 conventions ORT avaient été signées. Elles concernaient 484 villes, 81 conventions étant pluri-communales. De fait, la moitié des villes signataires (223) sont par ailleurs bénéficiaires du programme ACV<sup>44</sup>.

Quant aux Opah, elles constituent le support de toutes les interventions de l'Anah.

<sup>44</sup>Source : ANCT.

### 2.2.1.3 L'association de nouveaux partenaires

Depuis le lancement d'ACV, l'ANCT a souhaité associer de nouveaux partenaires, au-delà des cofinanceurs initiaux.

Ces partenariats, particulièrement nombreux<sup>45</sup>, sont répartis par la direction du programme en trois catégories : ceux permettant d'associer l'expertise publique nationale ; ceux qui enrichissent l'offre du programme aux territoires ; ceux, enfin, qui plus généralement apportent un soutien au développement du programme. Les organismes concernés s'engagent sur le principe d'utiliser leurs dispositifs et leurs outils afin d'accompagner le programme. Le plus souvent, ils ne comportent cependant pas d'engagements *a priori* quant à l'importance des moyens, notamment financiers, consacrés à ACV, à la différence des trois opérateurs associés au lancement du programme (Action Logement ; Anah ; Banque des territoires).

## 2.2.2 **Un contexte en mutation : la crise sanitaire et les mesures du plan de relance**

Plusieurs mesures prises dans le cadre du plan de relance peuvent s'appliquer aux villes moyennes et à la revitalisation de leurs centres-villes, contribuant ainsi au programme ACV. C'est le cas de l'aide à la rénovation énergétique des bâtiments, et spécialement de « MaPrimeRénov »<sup>46</sup>, dispositif de soutien aux travaux engagés par les propriétaires, distribué par l'Anah depuis 2020 et bénéficiant d'une enveloppe budgétaire supplémentaire de 2 M€ pour 2021 et 2022. C'est aussi le cas de l'appui à la densification et au renouvellement urbain, et plus précisément du fonds destiné à financer le recyclage des friches, dit « fonds friches », doté initialement de 300 M€ et bénéficiant depuis mai 2021 de 350 M€ supplémentaires.

Plus spécifiquement, le plan de relance annoncé le 3 septembre 2020 comportait notamment un volet « cohésion », intégrant des actions de renforcement de la cohésion territoriale, avec un soutien financier aux collectivités territoriales et des interventions de la Banque des territoires en faveur des logements sociaux et des petits commerces.

Le dossier de presse du plan de relance présentait, au titre de la cohésion territoriale, une enveloppe de 3 Md€ de la Banque des territoires pour la construction de logements sociaux, ou la création de foncières pour les petits commerces, ainsi qu'un montant de 150 M€ pour la rénovation des commerces en centre-ville.

Comme l'a relevé la Cour dans sa publication récente sur le plan de relance<sup>47</sup>, plusieurs de ces mesures se sont intégrées dans des initiatives en cours, et notamment le programme ACV. En l'espèce, aucun document ne permet de retracer la répartition et l'utilisation des montants affichés en septembre 2020.

Dans son bilan à fin 2021, la Banque des territoires ne mentionne pour sa part que six mesures spécifiques déployées à ce titre, pour un montant engagé de 8 M€ :

---

<sup>45</sup> Cf. la présentation des partenariats, en Annexe n° 2.

<sup>46</sup> Cour des comptes, *Le développement par l'Anah du dispositif MaPrimeRénov*, audit flash, juin 2021.

<sup>47</sup> Cour des comptes, « *La préparation et la mise en œuvre du plan de relance* », communication à la commission des finances du Sénat, mars 2022.

Ouvertes jusqu'au 30 juin 2021, ces actions n'ont rencontré qu'un succès mitigé. Seules les actions 2 et 3, consacrées à la dynamisation du commerce et de l'attractivité de centre-ville, ont suscité une demande significative, mobilisant les montants les plus importants.

De façon plus générale, les effets de la crise sanitaire sur l'attractivité des villes moyennes semblent nuancés, rendant d'autant plus difficile la juste mesure de l'efficacité du programme ACV et de sa valeur ajoutée. Si l'on considère que la pandémie et les confinements ont eu un effet déterminant sur l'attractivité de ces villes et la revitalisation de leurs centres, cela conduit à relativiser la part spécifique prise par le programme ACV dans cette évolution. Si l'on estime au contraire que la crise n'a fait qu'accélérer des tendances préexistantes<sup>48</sup>, le rôle joué par ACV reste déterminant. Ce point sera développé lorsque seront évoquées les limites des travaux d'évaluation du programme<sup>49</sup>.

### 2.2.3 Les inconvénients potentiels d'un programme non stabilisé

Au-delà de la mobilisation de nouveaux dispositifs, le programme s'est également étendu à de nouveaux partenaires. Les objectifs qui fondent cet enrichissement en continu du programme ont été rappelés : s'adapter aux besoins des villes ; mobiliser progressivement à leur profit tous les organismes dont les moyens ou les outils pourront contribuer au développement et à la réussite du programme ACV<sup>50</sup>. Ainsi, le fait qu'à ce jour la quasi-totalité des villes adhérentes à ACV ont signé des conventions ORT constitue un effet positif de cet enrichissement.

Il reste que cette agrégation de dispositifs et la complexité qu'elle engendre peuvent entraîner plusieurs inconvénients.

Ils peuvent d'abord compromettre la lisibilité du programme en rendant difficile une vision d'ensemble, claire et cohérente, de son contenu, notamment pour les maires et leurs équipes (aujourd'hui le guide du programme national, rédigé par l'ANCT, compte 130 pages). Au-delà de cette considération générale, ils compromettent de même, comme on vient de le voir, la lisibilité financière du programme : le recensement des dépenses consacrées spécifiquement à ACV par l'ensemble des contributeurs ou des partenaires devient difficile.

Il apparaît également que l'offre d'ingénierie territoriale s'amointrit en raison de la multitude des programmes de l'ANCT et de la multiplication d'instances de pilotage et de suivi spécifiques, alors même que les comités de projet instaurés localement s'avèrent chronophages et tendent à perdre de leur efficacité<sup>51</sup>.

Enfin, la mise en cohérence des procédures est parfois complexe. L'exemple de l'articulation entre la convention ACV et la convention ORT est significatif. La procédure de construction d'un programme ACV distingue en effet deux phases : la préparation à l'issue de

---

<sup>48</sup> Cf. *La revanche des villes moyennes, vraiment ?* France stratégie, janvier 2022, précitée.

<sup>49</sup> Cf. *infra*, n°2.5.3.3.

<sup>50</sup> Cf. *supra*, n°1.2.

<sup>51</sup> Suites d'un sondage réalisé par l'ANCT en 2021, dans le cadre d'une première évaluation qualitative du programme.

laquelle sera signée la convention-cadre, puis l'initialisation, dont l'issue sera la signature d'un avenant à la convention<sup>52</sup>. Le principe général, posé lors de la création du dispositif ORT, était que la convention ACV puisse être homologuée en convention ORT. Cette homologation pouvait cependant s'effectuer soit pendant la phase d'initialisation du projet, soit par avenant à l'issue de la phase d'initialisation. En outre, dans le cas d'ORT associant plusieurs villes, le montage distinguait d'autres hypothèses et la complexité des montages s'en trouvait accrue.

Au total, le risque pourrait être que l'enrichissement continu d'ACV, qu'il s'agisse du développement de nouveaux outils, ou de l'association de nombreux partenaires, puis l'entrée en vigueur de nouvelles mesures contenues dans le plan de relance, ne viennent compromettre la cohérence du programme, et en diluent les objectifs. Le « mode projet » et l'effet levier souhaités initialement s'effaceraient ainsi au profit d'un retour à une « logique de guichet », et à un effet d'aubaine liés à la multiplication des dispositifs.

Ainsi, selon le maire de Gap, ACV n'avait pas d'utilité pour définir des stratégies et concevoir des opérations qui avait déjà été définies et conçues par la ville antérieurement au lancement du programme. En revanche, de façon pragmatique, il a permis de faciliter le financement de certaines opérations considérées à la fois comme prioritaires et complexes (opération de requalification urbaine dite du « Carré de l'imprimerie » ; transformation en logements du « Couvent de la Providence »)<sup>53</sup>.

Dans son rapport d'observations sur la ville de Colmar, la chambre régionale des comptes Grand Est relève quant à elle les faiblesses du pilotage stratégique de l'investissement, et l'insuffisance de la connaissance des besoins en matière patrimoniale. Dans ce contexte, la mobilisation des financements accessibles au titre d'ACV fait figure d'opportunité favorisant la sélection des projets éligibles.

**Observations de la chambre régionale des comptes Grand Est  
sur la commune de Colmar (extraits)**

(.../...) en l'absence d'une connaissance exhaustive de l'état du patrimoine communal, il est difficile à la collectivité de définir un schéma directeur de sa politique d'investissement, et les opérations planifiées ne garantissent pas une bonne couverture des besoins en rénovation ou entretien de l'existant patrimonial.

La stratégie patrimoniale se résume ainsi à une compilation de projets qui peuvent répondre soit aux engagements de la municipalité, soit aux besoins signalés par les services bien qu'ils n'entrent pas dans le cadre d'objectifs ou de priorités clairement définis par l'exécutif.

En outre, certains projets sont retenus en fonction des opportunités favorisant le développement de la ville et son activité économique. Ainsi, la ville s'est inscrite dans le programme national ACV afin de reconquérir son centre-ville, lutter contre la vacance commerciale et la dégradation de l'habitat, au vu des financements qu'elle pouvait mobiliser dans ce cadre.

*Source : CRC Grand Est, commune de Colmar, rapport d'observations définitives, janvier 2022*

<sup>52</sup> Cf. *supra*, § 1.3.2.1

<sup>53</sup> Entretien avec M. Roger Didier, maire de Gap, le 8 septembre 2021.

## 2.3 Un effet d'entraînement et de co-construction des politiques locales

Au-delà de la mobilisation de moyens apportés par l'État et les trois partenaires institutionnels, le dispositif ACV est présenté comme un outil d'agrégation d'intervenants multiples, autour de projets coconstruits sur la base d'une expression locale des besoins.

Selon les concepteurs et les acteurs du programme, l'appréciation des effets du programme doit ainsi prendre en considération son impact sur les politiques publiques et leurs priorités, ainsi que ses apports méthodologiques et organisationnels.

### 2.3.1 Un choix pertinent des axes d'intervention

Aux cinq axes de référence du programme, portant sur le logement, les commerces, la mobilité, le patrimoine et les services, s'ajoutent deux axes transversaux portant sur la transition écologique et énergétique, et la concertation et participation citoyenne<sup>54</sup>. Enfin plusieurs projets multithématiques sont recensés spécifiquement.

La demande de projets s'inscrivant dans le cadre des cinq axes a été dynamique. Le recensement effectué à la mi-2021 par types d'actions montre en effet un nombre d'interventions pour chacun d'eux de l'ordre du millier, concernant à chaque fois près de 200 communes, soit un impact en moyenne de cinq à six actions par commune et par axe thématique.

Les actions additionnelles, portant sur la transition écologique et énergétique, la concertation-participation, ou des problématiques transversales, ont un impact moins affirmé.

**Tableau n° 6 : Dénombrement des actions par axes**

<i>Tableau n° 7 :</i>	Logement	Commerce	Mobilité	Patrimoine	Services	Transition écologique et énergétique	Concertation et participation	Multithématique	Total général
<i>Nombre d'actions</i>	1 134	1 120	881	1 155	1 040	92	19	274	5 757
<i>Nombre de territoires concernés</i>	180	181	178	188	174	51	17	103	197

Source : ANCT, recensement projet avenants 1<sup>er</sup> juillet 2021

<sup>54</sup> Cf. *supra*, n°1.1.2



La répartition des actions selon les cinq principaux axes apparaît équilibrée, chacun représentant entre 15 et 20 % de l'ensemble.

### 2.3.2 Une réhabilitation des villes moyennes dans le discours et les priorités

Les acteurs du programme sont unanimes pour souligner que la dynamique enclenchée est d'ores et déjà parvenue à modifier la perception et le positionnement des villes moyennes dans l'élaboration et la conduite des politiques publiques.

Bénéficiant peut-être d'un contexte favorable consécutif à la crise des gilets jaunes puis à la pandémie de covid-19, cette évolution vient rééquilibrer la priorité longtemps accordée à la métropolisation de l'organisation locale, avec notamment les lois Maptam<sup>55</sup> ou Notre<sup>56</sup>.

L'association étroite au projet de Villes de France, qui fédère 600 communes de 10 000 à 100 000 habitants, n'est pas étrangère à cette évolution de la place des cœurs de villes moyennes dans les priorités de l'action publique.

Au-delà de la notoriété acquise par le programme, cette inflexion peut être illustrée par le taux de satisfaction des maires consultés par sondage en novembre 2021, avec 91% d'élus satisfaits, dont 26 très satisfaits. Les réponses à ce même sondage mentionnent un regain de visibilité des villes moyennes et de leurs problématiques.

Le suivi, depuis 2016, du baromètre du centre-ville et des commerces<sup>57</sup>, présente des résultats contrastés. Le niveau d'attachement au centre-ville reste stable, autour de 64 %, de même que la préoccupation au sujet du dynamisme des centres-villes.

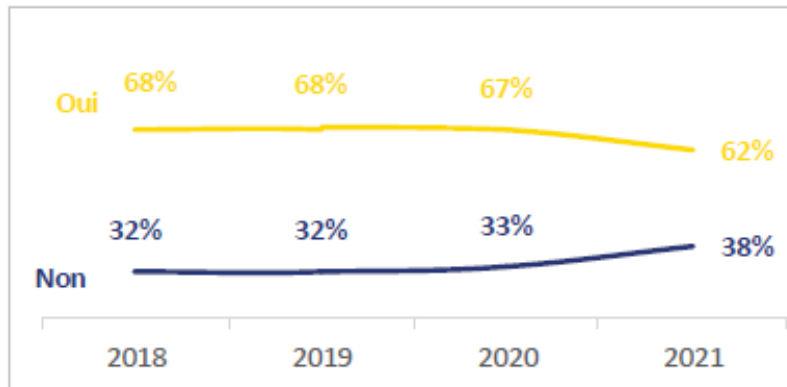
---

<sup>55</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi Maptam ».

<sup>56</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

<sup>57</sup> <https://www.centre-ville.org/barometres-centre-ville-commerces/>.

**Graphique n° 6 : Évolution du niveau de préoccupation quant au dynamisme du centre-ville**  
(La vitalité, le dynamisme de votre centre ville est un sujet qui vous préoccupe ?)



Source : 6<sup>ème</sup> baromètre du centre-ville et des commerces

En revanche, les réponses manifestent une forte attente à l'égard des maires : 89 % des sondés considèrent que la modernisation des centres-villes doit constituer pour ceux-ci un objectif important (40 %) voire prioritaire (49 %). Cette attente est également forte à l'égard du gouvernement (59 % important, 24 % prioritaire), mais la compétence pour traiter la problématique revient clairement aux maires, jugés légitimes à 73 %, contre 21 % pour les présidents d'agglomération, et 15 % pour les administrations.

### 2.3.3 Un élargissement du spectre et des méthodes d'intervention des opérateurs, une synergie nouvelle

Le déploiement du programme sous l'impulsion de l'État en association avec trois opérateurs publics ou parapublics a conduit ces derniers à élargir le champ de leurs interventions, en adaptant leur offre de service à des problématiques spécifiques, et en accompagnant plus étroitement les collectivités.

#### 2.3.3.1 La Caisse des dépôts et consignations

Préfiguratrice du programme ACV, la Caisse des dépôts et consignations et ses filiales ont également contribué à l'innovation et au renouvellement de l'offre à destination de communes moyennes.

L'aspect essentiel en est l'offre d'ingénierie, qui prévoit de mobiliser 100 M€ sur la période, dont 75 M€ pour les missions et études, et 25 M€ pour l'appui aux innovations. À fin février 2022, ces montants sont engagés à hauteur respectivement de 58 % (43,2 M€) et 98 % (24,5 M€). Au-delà de ces sommes, la Banque des territoires souligne le caractère novateur de ce type d'intervention, plébiscité par les collectivités, et qui constituerait une des principales clés du succès.

Comme indiqué *supra*, et en complément de l'engagement de base de la CDC pour 1,7 Md€, la filiale CDC Habitat mobilise également 1,4 Md€, dont 0,6 sont d'ores et déjà engagés fin 2021, sur près d'un millier de projets. Ces montants traduisent bien un effort

spécifique de CDC Habitat, dont le programme ordinaire de travaux ne concerne que marginalement les communes concernées par le programme ACV.

L'établissement insiste enfin sur le rôle déterminant de la mise en relation des trois opérateurs et des synergies créées avec l'ensemble des acteurs de l'aménagement urbain, notamment par le biais de co-investissements dans les sociétés foncières, et, au-delà, avec l'écosystème du développement local.

### 2.3.3.2 Action Logement

Habitué à la réalisation d'opérations obéissant à un barème forfaitaire, Action Logement a spécifiquement mis en place un dispositif dédié à des projets d'aménagement de logements locatifs dans des centres-villes des communes de la cible. La mise en œuvre du programme a ainsi nécessité une adaptation des outils pour satisfaire des demandes d'un type nouveau, souvent complexes.

L'élaboration de nouveaux types de financement, l'appréciation au cas par cas de l'équilibre économique de chaque opération, la rédaction de quatre directives internes sur le sujet, témoignent de cette évolution.

Parallèlement le programme a nécessité la mobilisation d'une équipe centrale de huit personnes et d'une expertise adéquate. Son éclatement sur le territoire national a aussi fortement impliqué les délégations territoriales, nouvellement restructurées, d'Action Logement, contribuant à leur visibilité et à leur légitimité. L'implication de cet acteur majeur dans le logement des salariés, au-delà de ses secteurs habituels d'intervention en zone tendue, participe d'une extension de sa notoriété et de sa reconnaissance comme partenaire des collectivités.

### 2.3.3.3 L'Anah

L'implication de l'Anah l'a conduit à adapter et étendre ses interventions. Si elle n'a pas mis en place d'outils nouveaux, et s'appuie essentiellement sur la palette de droit commun, notamment des Opah et Opah-RU, que plusieurs communes ACV ont d'ailleurs réalisées pour la première fois, la nécessité de procéder systématiquement à un traitement conjoint des problématiques de logement et de commerces constitue en revanche une spécificité des opérations réalisées dans le cadre ACV.

L'agence s'appuie également sur les dispositifs de vente d'immeubles à rénover (VIR) ou, au niveau des îlots, sur des dispositifs d'intervention immobilière et foncière (DIIF).

L'Anah a par ailleurs développé l'appui aux collectivités via les fonctions d'ingénierie et de pilotage de projet. L'Agence a financé 139 chefs de projet, dont le rôle apparaît déterminant pour la bonne conduite des opérations. Si la prise en charge de ces chefs de projet relève de l'offre de droit commun de l'Agence, le financement des postes de chefs de projet a été créé spécifiquement dans le cadre du programme ACV, afin de répondre à l'enjeu d'accompagnement des collectivités dans la structuration de leur ingénierie interne. Les études et le suivi-animation des Opah bénéficient en outre du cofinancement de l'Anah et de la Banque des territoires.

Par ailleurs, des financements expérimentaux ont été mis en place pour les villes ACV à partir de 2020 pour une période de trois ans. L'offre de l'Anah envers les collectivités portant des politiques globales de requalification du parc d'habitat privé de centre ancien s'est ainsi enrichie avec notamment des financements pour la rénovation des façades ou pour favoriser la transformation de rez-de-chaussée vacants.

#### 2.3.3.4 Une synergie nouvelle

L'engagement des acteurs dans le programme, et la spécificité des interventions requises, les a conduits à développer une relation étroite avec chacun des partenaires, pour mutualiser les expériences, mettre au point des offres communes ou coordonnées, et harmoniser leurs critères d'intervention. La réalisation d'un catalogue commun entre l'Anah et Action Logement pour la présentation des offres de cofinancement, en constitue un exemple concret.

#### 2.3.4 **Un effet d'entraînement sur d'autres acteurs et sur la mobilisation de moyens**

Même si cela peut être facteur de complexité, le lancement et le déploiement du programme ont indéniablement créé une dynamique entraînant de nouveaux acteurs ou orientant des actions existantes vers la cible des villes concernées et les problématiques associées :

- À l'issue de trois appels à manifestation d'intérêt, le Conservatoire national des arts et métiers (Cnam) porte, dans le cadre de son programme « Au cœur des territoires », la création d'espaces d'accès à la formation dans 72 villes parmi les 222 territoires du programme ACV. Ce programme leur permet de proposer de nouveaux cursus à vocation professionnelle, adaptés aux besoins des bassins d'emploi, et en lien avec les acteurs locaux. L'ensemble du programme « Au cœur des territoires » mobilise 4 M€, dont la moitié apportée par la CDC.
- Le fonds friche, mis en place dans le prolongement des ORT, bénéficie à 129 villes ACV.
- La relocalisation de services de la DGFIP, engagée en 2019, prévoit des transferts dans 66 villes, dont 56 villes ACV.
- À l'issue de l'initiative visant à créer des « Territoires pilotes de sobriété foncière », dans le cadre des Puca, 25 villes et agglomérations ACV ont été retenues pour engager leur développement autour des principes de la sobriété foncière (lutte contre l'étalement urbain) et de la préservation des espaces naturels et agricoles.
- Enedis contribue au repérage des passoires énergétiques grâce à la mesure des variations de températures et de la consommation électrique des bâtiments dans les centres-villes ACV.
- En association avec le Comité d'organisation des Jeux olympiques, 143 villes bénéficient du label « Terre de jeux » pour développer le « design actif », ensemble d'aménagements urbains destinés à favoriser l'activité physique.

Ces actions, accompagnant ou prolongeant le dispositif, témoignent d'un intérêt renouvelé porté à la revitalisation des villes moyennes et du changement d'image de ces territoires.

### 2.3.5 La mobilisation de moyens consacrés à l'ingénierie et à l'innovation

L'accent mis sur l'ingénierie de projet constitue une caractéristique majeure du programme. Indispensable pour mener à bien des opérations souvent complexes dans des collectivités insuffisamment pourvues en compétences appropriées, cette offre est déterminante pour assurer à la fois l'adhésion des collectivités et la bonne fin des actions soutenues.

Les chefs de projet bénéficient notamment d'un accompagnement sous forme d'assistance à maîtrise de projet (AMP) et de l'appui d'équipes d'experts, qui contribuent à la fois à la mise à niveau des acteurs locaux et à l'accélération de la conduite des opérations. Si l'appui en ingénierie constitue bien une composante essentielle du programme, intégrant un financement dédié, une difficulté persiste du fait de l'insuffisance de l'offre, comme le souligne l'Anah.

Par ailleurs, le déploiement du projet s'est appuyé sur deux démarches innovantes.

- L'utilisation de données numériques : un outil développé spécifiquement, Dataviz, permet la représentation graphique et cartographique des données territoriales dans la perspective des projets de revitalisation, et notamment de contribuer au diagnostic du territoire. Cet outil connaît par ailleurs un prolongement dans d'autres programmes comme « Petites villes de demain » (PVD) ou « Territoires d'industrie ».
- Le recours à des foncières : la CDC intervient sous forme de co-investissement dans les sociétés foncières (SEM et filiales), ou encore dans des sociétés de type SAS ou SCI avec des investisseurs privés. Cette modalité a d'ores et déjà porté, à travers une centaine de foncières, des opérations diverses, du pied d'immeuble à l'ilôt urbain. Ces structures permettent notamment la réalisation de transformations souples et rapides, pour un investissement limité, et sur un territoire qui peut être facilement élargi.

### 2.3.6 La stimulation de l'offre locale de rénovation et d'aménagement urbain

L'un des effets indirects du programme ACV est de concrétiser et de solvabiliser une demande latente de réalisation de travaux de rénovation ou d'aménagement urbain : réfection de logement, rénovation thermique, remise aux normes, création et aménagements d'espaces publics...

Même si son impact est difficilement quantifiable, cette demande nouvelle contribue à l'émergence et à la structuration d'une offre de filière, le cas échéant sous l'égide de groupes nationaux du BTP. L'Anah indique ainsi avoir constaté un intérêt croissant de la part de grands groupes pour les villes moyennes. Même si cette offre reste à consolider, elle témoigne d'une inversion de tendance.

Plus largement, il est souligné que les réalisations du programme ACV contribuent à réduire la marge de risque pour les potentiels acteurs économiques, notamment grâce à l'offre nouvelle de services, d'infrastructures ou d'aménités.

### 2.3.7 Une méthode renouvelée

La méthode de définition et de validation des projets constitue l'un des principaux apports mis en avant par les responsables du programme.

À l'inverse du financement de projets sur la base de critères prédéfinis, ou même de l'appel à projet traditionnel, l'intervention du programme ACV est proposée en réponse à des projets existants ou en cours de définition. Après une phase de co-construction et éventuellement d'assistance, la validation intervient avec un arbitrage rapide.

Ce cadre méthodologique a permis le renouvellement du dialogue avec les collectivités, et conféré au représentant de l'État un rôle de partenaire et d'arbitre, amené à coconstruire les projets en lien avec les maires et l'ensemble des partenaires publics ou parapublics. Ainsi, 83 % des maires déclarent que les partenaires ont été des facilitateurs, et 67 % soulignent le rôle des services déconcentrés de l'État<sup>58</sup>.

Réitérée dans différents programmes spécifiques (PVD, territoire d'industrie, ...), la méthode est désormais déclinée pour les contrats de relance et de transition écologique (CRTE).

## 2.4 Une mesure difficile de l'impact du programme

L'ANCT a accordé une attention particulière à la communication sur le programme et à l'appréciation de ses résultats. Des rencontres nationales ACV, réunissant les maires, les EPCI, et l'ensemble des partenaires, sont organisées annuellement. À ces rencontres peuvent s'ajouter des événements consacrés à une thématique particulière, comme les assises de l'ingénierie organisées en juin 2021.

Au-delà, la communication sur le programme revêt un double aspect : une présentation générale du programme, de son évolution et de ses dispositifs ; un suivi et une évaluation plus précis et techniques, avec l'ambition d'en mesurer l'effet levier et la valeur ajoutée.

### 2.4.1 Un effort d'information soutenu et un suivi régulier

Au sein de l'État, un bilan trimestriel national est remis par l'ANCT au cabinet de la ministre de la cohésion des territoires. Ce bilan, décliné par régions, est également transmis aux préfets et aux secrétariats généraux pour les affaires régionales (Sgar). Le rapport sur les réformes prioritaires de l'État, établi tous les quatre à cinq mois, destiné au Président de la République et présenté en conseil des ministres, comprend une partie consacrée au programme ACV.

---

<sup>58</sup> Sondage réalisé par l'ANCT auprès des maires en novembre 2021.

Outre cette communication interne à l'État, l'information prend la forme de très nombreuses publications.

Elles portent d'abord sur le programme et son déploiement. Leur tonalité dépasse la simple présentation, pour insister sur les résultats significatifs qui seraient obtenus dans le cadre d'ACV. Ce peuvent être des publications de portée générale, tel que le bilan à mi-parcours *Action cœur de ville pour la relance territoriale et écologique*<sup>59</sup>. Il est complété par un atlas de 25 pages indiquant les principales données chiffrées et accompagné de cartes, publié tous les trimestres<sup>60</sup>. Parallèlement des brochures régulièrement actualisées sont diffusées, qui concernent certaines thématiques spécifiques : baromètre de l'immobilier ou géographie de la taxe foncière dans les agglomérations cœur de ville. Ces brochures peuvent aussi avoir pour objet de présenter des dispositifs nouveaux qui sont venus enrichir le programme initial : « Réinventons nos cœurs de ville » ; « Territoire pilotes de sobriété foncière » ...

L'effort d'information se manifeste ensuite par la publication de guides pratiques, plus techniques. Le *Guide du programme ACV*, actualisé tous les ans, présente une synthèse d'ensemble. D'autres brochures portent plus précisément sur les différents axes du programme : sur l'axe 1 relatif à l'habitat et au logement par exemple, le *Guide de la reconquête des îlots anciens dégradés* ou la *Boîte à outils financiers* relative à la rénovation de l'habitat dégradé en opérations de revitalisation de territoire.

À cette information parfois foisonnante portée par l'ANCT, il faudrait ajouter pour être exhaustif les documents et les guides publiés par les opérateurs financiers autres que l'État (Action Logement, Anah, Banque des territoires).

Enfin, une attention est également apportée à la diffusion des bonnes pratiques et aux retours d'expérience. Ainsi, au niveau national, des publications de l'ANCT mettent en avant ces pratiques et des « Forums des solutions » sont organisés, réunissant les collectivités et les différents acteurs du programme<sup>61</sup>.

#### 2.4.2 Une méthode ambitieuse : un référentiel national et des évaluations locales

Au-delà des mécanismes classiques de suivi et d'information, l'ANCT a souhaité mettre en place une procédure d'évaluation avec l'ambition affichée d'apprécier au plus près les résultats et les impacts du programme pour en tirer les décisions d'orientation, conformément au souhait gouvernemental d'en faire un « objet de la vie quotidienne » (OVQ)<sup>62</sup>. L'évaluation préparée dès le lancement du programme, repose sur une méthodologie définie avec précision. Cette démarche construite mérite cependant d'être développée.

---

<sup>59</sup> ANCT, août 2021.

<sup>60</sup> La publication de l'atlas la plus récente est celle de février 2022.

<sup>61</sup> Les dépenses de communication et de publication ont significativement augmenté depuis le lancement du programme. Selon les données communiquées par l'ANCT, présentées comme une estimation, elles s'élevaient à 50 000 € en 2008, 200 000 € en 2019, 250 000 € en 2020, 250 000 € également en 2021.

<sup>62</sup> Le Gouvernement a lancé un vaste plan de suivi des réformes, le « Plan de transformation ministériel », dans le cadre d'Action Publique 2022. Certains programmes ou certaines réformes sont ainsi suivis au niveau de leur ministère et, tous les deux mois, par Matignon, voire, pour les « Objets de la vie quotidienne », par l'Élysée.

Un comité d'évaluation a été mis en place par la direction du programme. Il rassemble les acteurs engagés dans son déploiement (partenaires financeurs, ministères, opérateurs publics) mais aussi d'autres structures apportant leur expertise (Insee, Observatoire des territoires...). Le premier comité s'est tenu le 11 septembre 2019, soit un an et demi après le lancement d'ACV. Il est prévu de réaliser une évaluation à deux niveaux, national et local.

À l'échelle nationale, la méthode adoptée reprend les démarches qui caractérisent aujourd'hui les processus évaluatifs et repose sur quatre questions évaluatives portant sur l'efficacité, la pertinence, l'efficience, la cohérence interne et la cohérence externe, telles que précisées à l'annexe 4.

Après identification des questions évaluatives une première phase, d'évaluation quantitative, s'est fondée sur trois séries d'indicateurs, de suivi, de résultat et d'impact qui ont vocation à s'enrichir progressivement. Les indicateurs de suivi concernent l'évolution des engagements financiers à l'échelle communale ; les indicateurs de résultat sont destinés à analyser les réalisations concrètes et immédiates ; les indicateurs d'impact visent plus précisément à mesurer les effets (directs, indirects voire latents) du programme.

Cette première phase a permis d'établir un premier rapport d'évaluation, en juin 2021, et de publier un bilan à mi-parcours. Ces indicateurs quantitatifs permettent également d'établir les comptes rendus trimestriels.

En complément une deuxième phase, d'évaluation qualitative, a débuté en juillet 2021. Elle repose sur des entretiens individuels réalisés avec les membres du comité d'évaluation, les opérateurs publics et privés associés au programme, ainsi que les référents locaux de l'État et les directeurs de projet, ainsi que sur deux sondages annuels auprès des habitants des villes moyennes. Deux premiers sondages ont été effectués. Le premier, réalisé par l'Ifop avec Villes de France et la Banque des territoires, vise à apprécier la perception qu'ont les Français des villes moyennes. Le second, porté par le CSA et l'association Centre-ville en mouvement (CVM)<sup>63</sup>, tend plus précisément à mesurer leur perception de leurs centres-villes.

Dans ce cadre général, l'ANCT a développé des outils spécifiques : Observatoire des mobilités, mis en place par la société Mytraffic, visant à mesurer l'attractivité des centres-villes ; analyse du taux et de l'évolution, année par année, de la vacance commerciale, menée par l'entreprise Codata ; baromètre de l'immobilier des villes moyennes, coconstruit avec le conseil supérieur du notariat.

À l'échelle locale, dans la logique de la territorialisation, il est demandé aux villes bénéficiaires d'ACV de mener leurs propres évaluations. La direction du programme ACV s'est appuyée sur l'agence « Phare », spécialisée dans l'évaluation des politiques publiques, pour mieux appréhender les besoins des villes et les conseiller. Un kit d'évaluation locale a été mis à leur disposition, présentant les outils méthodologiques.

Destinée à répondre à la question de l'efficacité du programme, cette évaluation repose davantage sur des données qualitatives. Plusieurs villes ont engagé cette démarche, soit en

---

<sup>63</sup> Le sondage Ifop repose sur un échantillon de 1 000 personnes et un sur-échantillon de 503 personnes de villes moyennes y compris 500 habitants des villes ACV. Le sondage CVM repose quant à lui sur un échantillon de 3014 personnes, un sur-échantillon de 671 habitants d'ACV et un sur-échantillon de 732 habitants des villes périphériques.



faisant appel à des bureaux d'études (comme Sète par exemple qui vient de mettre en place un observatoire ACV permettant de préparer son évaluation), soit en étant accompagnées plus directement par l'ANCT, dans le cadre du marché d'ingénierie passé avec deux cabinets de consultants (c'est le cas de Niort, de Bressuire et de Tulle)<sup>64</sup>.

En décembre 2021, l'ANCT a par ailleurs contracté avec l'agence Phare, spécialiste des évaluations de politiques publiques, afin d'analyser les besoins d'évaluation des collectivités portées volontaires. Les villes de Calais, Château-Thierry, Chinon, Creil, Flers, Laon, Lisieux, Melun, Saint Nazaire, Soissons, Voiron réfléchissent notamment à leur référentiel.

### 2.4.3 Une évaluation à renforcer

À l'insuffisance des indicateurs s'ajoute une difficile articulation entre les producteurs de données. Cela nuit à l'appréciation de la réelle valeur ajoutée du programme.

#### 2.4.3.1 Les limites techniques de certains indicateurs

Techniquement les indicateurs actuels sont parfois insuffisants ou trop peu précis pour être pertinents.

Alors qu'elles sont prévues annuellement, toutes les données n'ont pas la même temporalité, ce qui crée un décalage jusqu'à une année entre la mise à disposition de l'indicateur et le besoin d'information en continu pour orienter la mise en œuvre des politiques publiques. À titre d'exemple, les derniers chiffres de la vacance globale et structurelle des logements du parc privé et ceux de la vacance commerciale de Codata publiés dans l'atlas 2022 remontent à 2020.

S'agissant du repérage et de la caractérisation de la vacance structurelle<sup>65</sup> des logements, les seules données disponibles sont produites par le jeu de données Lovac<sup>66</sup> mis en place par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), dans le cadre du plan national de lutte contre les logements vacants. Or, en l'état actuel, ces données se limitent à la vacance des logements du seul parc privé<sup>67</sup> et ne couvrent pas la vacance de l'ensemble des logements.

De même, la démarche engagée avec le baromètre de l'immobilier mis en place par la direction du programme national ACV et le conseil supérieur du notariat connaît des limites. D'une part, l'hétérogénéité des villes adhérentes limite la compréhension globale de l'évolution

---

<sup>64</sup> Un marché d'ingénierie a été conclu avec Urbanistes O+ et AID Observatoire pour accompagner ces villes dans la mise en place du cadre de leur évaluation.

<sup>65</sup> La vacance de longue durée, dite structurelle, est supérieure à deux ans.

<sup>66</sup> Les données Lovac ont été mises en place par la DHUP en partenariat avec le Cerema Hauts-de-France (<https://www.ecologie.gouv.fr/plan-national-lutte-contre-logements-vacants>). Elles sont issues des données fiscales qui surestiment légèrement la vacance par rapport au recensement de population.

<sup>67</sup> Ces données datent de 2019. L'Insee dispose de données relatives aux logements vacants en général. Mais qui remontent à 2016.

du marché et rend délicates les conclusions sur l'impact des actions mises en œuvre. D'autre part, s'il mesure l'évolution des prix de l'immobilier dans les communes du programme, le baromètre ne présente pas, en contrefactuel, celle constatée dans des collectivités comparables, de même strate de population.

La formulation de certains indicateurs peut par ailleurs manquer de précision. Ainsi, Mytraffic<sup>68</sup> révèle qu'en moyenne, 85 % des habitants de l'agglomération fréquentent au moins une fois par mois le centre-ville ACV, 80 % des piétons y restent au moins 10 minutes par mois et plus de la moitié des visiteurs se rendant en centre-ville viennent de l'extérieur de la commune. Or ces données restent trop générales pour être pertinentes en termes d'« attractivité » comme de « fréquentation » du cœur des villes ACV. De même, certaines questions posées dans le cadre des sondages paraissent également trop générales. Le 5<sup>ème</sup> baromètre du centre-ville et des commerces fait apparaître que 74 % des habitants interrogés sont préoccupés en 2020 par le dynamisme de leur centre-ville. Or la notion de « dynamisme » des centres-villes invoquée n'est pas définie.

Enfin les résultats des sondages destinés à mesurer l'évolution de la perception des Français sur les villes moyennes en général et leur centre-ville en particulier, doivent être considérés avec précaution car relevant exclusivement du déclaratif, ils n'expriment qu'une perception subjective. Le fait d'assimiler les résultats de ces sondages à des indicateurs d'impact, comme cela apparaît dans l'atlas, est en conséquence discutable.

#### 2.4.3.2 La difficile articulation entre les différents producteurs de données

À l'insuffisance technique des indicateurs s'ajoute une insuffisante coordination à plusieurs niveaux entre les producteurs de données.

À l'échelon de l'État et de ses services déconcentrés en région, si le suivi-évaluation des projets a été anticipé au niveau national grâce à un appareil statistique permettant l'accès à des données spécialisées, il ne l'a pas nécessairement été au niveau régional où il n'existe pas d'outil commun de *reporting* entre les ministères centraux, les préfetures de région et les services des Sgar, comme le regrette elle-même la direction du programme.

Par ailleurs, les partenaires de l'État peuvent souhaiter mener leurs propres démarches d'évaluation afin de mesurer l'effet de leurs interventions dédiées. À ce jour, seule la Banque des territoires a élaboré son référentiel d'évaluation *in itinere*, afin de mesurer les impacts liés aux projets qu'elle soutient. Dans son rapport final provisoire *Bilan et analyse d'impacts de l'intervention de la Banque des territoires dans le programme ACV* de décembre 2021, la Banque des territoires fait valoir que « *l'approche retenue par l'ANCT pour quelques volets du référentiel n'est pas mobilisable pour son offre de service utilisée de manière ciselée à l'échelle des opérations au sein des projets* ». Le rapprochement et l'harmonisation des référentiels,

---

<sup>68</sup> Mytraffic, spécialiste des données de flux, présente depuis 2020 et pendant trois ans, un « Observatoire des mobilités », outil de suivi et d'analyse du niveau d'attractivité et de fréquentation piétonne des centres-villes des 222 villes bénéficiaires du programme, en métropole et outre-mer. Il s'appuie sur trois indicateurs : le taux d'attractivité des villes ACV dans leur agglomération (habitants de l'EPCI qui se sont rendus dans le centre-ville au cours du mois) ; la fréquentation piétonne mensuelle et la provenance extérieure des visiteurs de tout autre commune de France.

notamment dans la perspective de l'adoption de démarches similaires par d'autres partenaires de l'État, seraient souhaitables.

La coordination entre les données de l'État et celle des communes n'est pas toujours bien établie, même si plusieurs indicateurs, définis au niveau national, sont principalement collectés à l'échelle des communes et des EPCI. La confusion entre les types d'indicateurs de l'échelon national et de l'échelon local en fournit un exemple. Ainsi, le nombre de « nouveaux cinémas ou ayant fait l'objet d'une extension au sein d'un périmètre ORT » relève pour l'échelon national du registre de *l'indicateur de résultat*, alors que « l'installation d'un nouveau cinéma en centre-ville » est considérée comme un *indicateur d'impact* d'après le guide des objectifs et indicateurs pour l'évaluation locale, fourni par la direction du programme.

#### 2.4.3.3 L'appréhension encore insuffisante de la valeur ajoutée du programme

Les indicateurs d'impact de l'axe 1, tels qu'ils sont définis, ne permettent pas d'appréhender aujourd'hui, avec une précision suffisante, la valeur ajoutée d'ACV. Pour prendre l'exemple de deux indicateurs importants, la vacance des logements et la vacance commerciale, les tendances chiffrées sont présentées, mais ces données n'indiquent pas la part exacte prise par le programme dans ces évolutions. Elles ne permettent pas de faire la part entre le rôle spécifique du programme et l'effet de tendances sociétales plus profondes. En quoi son rôle a-t-il été déterminant pour permettre une évolution plutôt positive en matière de logement face à un regain plus général de l'attrait pour les villes moyennes ? En sens inverse, dans quelle mesure est-ce aux limites ou aux lacunes du programme qu'il faut imputer l'évolution plus mitigée qui concerne la vacance commerciale ?

L'appréciation, souvent délicate, des effets de la pandémie, illustre bien cette difficulté à mesurer l'effet du programme ACV.

Selon une opinion répandue, la pandémie de covid-19 et les confinements ont eu un effet positif sur l'attractivité nouvelle des villes moyennes et par là sur la revitalisation de leurs centres-villes. « *Les questions ayant émergé pendant la pandémie (déploiement du télétravail, recherche de villes à taille humaine, volonté de se rapprocher de la nature notamment) conduisent à ce que les villes moyennes, situées entre les métropoles et les zones rurales, soient de plus en plus invoquées comme les nouvelles villes d'équilibre* »<sup>69</sup>. Ainsi, selon une étude réalisée par l'Ifop à la fin de l'année 2020, 23 % des actifs habitants des grandes villes envisageraient de déménager. À la question de savoir où ils pourraient vivre idéalement, 50 % de ces habitants répondaient vouloir habiter en priorité dans une ville moyenne. Dans son édition de juin 2021, le baromètre de l'immobilier des villes moyennes, paraît confirmer cette tendance. Les ventes de logements dans les centres-villes du programme ACV et leurs EPCI ont significativement augmenté en 2019 et 2020<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> *Les villes moyennes, un pilier durable de l'aménagement du territoire ?* France Stratégie, Note d'analyse n°107, janvier 2022.

<sup>70</sup> Pour les seules villes-centres du programme, la hausse a été de 11 920 ventes entre 2018 et 2019, alors que le nombre baissait sur la France entière, et de 4.090 entre 2018 et 2019.

**Tableau n° 8 : Évolution des ventes (appartements et maisons)  
dans les communes ACV, 2018-2020**

	EPCI		Centres-villes	
2018	259 970		116 798	
2019	283 290	+9,0%	128 719	+10,2%
2020	296 160	+4,5%	132 810	+3,2%

Source : baromètre de l'immobilier, ANCT-Notaires de France, juin 2021

Mais les effets de la crise sanitaire varient selon les secteurs. La crise sanitaire et le confinement ont également accéléré dans certains cas le développement de l'e-commerce et ont pu compromettre le maintien ou le développement du commerce de proximité. En 2020, le taux de vacance commerciale dans les centres-villes des communes ACV s'élevait à 13 % ; en 2018 et 2019, avant la crise sanitaire, il était de 12 %<sup>71</sup>.

En outre, regain de l'attractivité des villes moyennes et de leurs agglomérations ne signifie pas pour autant regain de la ville-centre. Pour reprendre l'exemple de l'immobilier et les données publiées par le baromètre de juin 2021, même si les villes-centres du programme ont représenté en volume 50 % des ventes, pour 41 % d'entre elles, la périphérie reste plus dynamique et continue de porter le marché immobilier des villes moyennes, ce constat étant notamment lié à la préférence pour la maison individuelle plutôt qu'à l'habitat dans les centres anciens.

Afin de mesurer de façon objective l'effet à court terme de la pandémie sur les trajectoires des villes moyennes, France Stratégie a publié récemment une analyse portant sur l'emploi et l'immobilier résidentiel, réalisée à partir des données des années 2020 et 2021<sup>72</sup>. Elle conduit à relativiser les conséquences de la crise sanitaire et met en avant deux principaux constats.

D'une part, elle présente un tableau prudent et nuancé de l'évolution des ventes ; « l'effet de la pandémie (est) diffus, d'ampleur variable selon les territoires », c'est notamment le cas de l'évolution des prix de l'immobilier. D'autre part, les dynamiques post-2020 ne semblent pas mettre en évidence de « rupture », mais agissent plutôt comme un « révélateur, voire un accélérateur de tendances préexistantes ». À cet égard, le baromètre de l'immobilier de juin 2021 indique que le développement de l'immobilier dans les villes moyennes « confirme des tendances de fond qui émergeaient avant la crise sanitaire ».

En d'autres termes, n'est-ce pas au programme ACV, et non à la pandémie, qu'il faut effectivement attribuer des résultats positifs en matière de logement puisque, comme le souligne France Stratégie, les évolutions favorables avaient commencé avant la crise sanitaire ? Mais ne doit-on pas nuancer en notant que le programme ne permet pas de tempérer suffisamment certaines évolutions sociétales, également confirmées par la crise, et compromettant la

<sup>71</sup> Cf. ACV pour la relance territoriale et écologique- Atlas, ANCT, février 2022.

<sup>72</sup> La revanche des villes moyennes, vraiment ? France Stratégie, Note d'analyse n° 106, janvier 2022,.

revitalisation des centres-villes, comme l'attrait pour la maison individuelle ou le développement de l'e-commerce ?

Il convient cependant de nuancer ces remarques relatives à la mesure de la valeur ajoutée d'ACV. Le programme n'ayant commencé qu'en 2018, les données des indicateurs d'impact sont encore trop récentes et s'étendent sur une durée encore insuffisante. En ce sens, une évolution favorable des indicateurs d'impact pendant une période plus longue devrait être considérée au minimum comme un indice de l'effet positif d'ACV.

En outre, l'exercice de l'évaluation est d'autant plus difficile que la valeur ajoutée du programme n'est pas toujours quantifiable mais relève de l'immatériel : l'amélioration de l'image des villes moyennes ; une dynamique et un effet d'entraînement incitant les financeurs potentiels à s'engager et facilitant le développement des projet structurants portés par les maires.

**Recommandation n° 2. Afin d'analyser plus précisément l'impact du programme, poursuivre et développer l'effort d'évaluation en améliorant la pertinence des indicateurs et en renforçant la coordination des producteurs de données (ANCT).**

---

### *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*

---

Fondé sur une approche souple, concertée, et itérative, le programme ACV a indéniablement permis d'embrancher une dynamique nouvelle pour traiter des problématiques anciennes, qui restaient insuffisamment priorisées.

L'implication financière des partenaires, réelle et substantielle, gagnerait toutefois à être mieux délimitée et catégorisée entre les différents outils et programmes, afin de mettre en évidence les synergies créées, sans amalgamer l'ensemble des financements déjà disponibles.

Le caractère protéiforme du programme, qui constitue son originalité et une de ses principales forces, n'échappe pas à un risque de confusion au regard de la juxtaposition de dispositifs et d'objectifs.

Pour autant, les outils mis en œuvre, tels que l'offre d'ingénierie ou le recours aux données numériques, ainsi que le renouveau des méthodes d'intervention, à travers un dialogue permanent, ont accompagné l'émergence d'une perspective nouvelle sur les villes moyennes, et ont suscité de la part des opérateurs une offre adaptée et une coopération fructueuse.

Les résultats demeurent cependant à expertiser, sur la base d'indicateurs renouvelés, afin de mesurer au mieux l'impact réel du programme confronté aux tendances sociétales qui accompagnent ou contrarient la réhabilitation des centres-villes.

---

### **3 UNE DYNAMIQUE À CONFORTER DANS LE CONTEXTE DE LA PROLONGATION DU PROGRAMME : LES ENJEUX**

Au-delà de la méthodologie retenue pour lancer, puis développer ACV, de l'analyse que l'on peut faire aujourd'hui des premiers résultats obtenus, deux principaux défis doivent être relevés, si l'on se place dans une perspective de poursuite du programme pour une nouvelle période : le premier tient à la cohérence entre les différentes politiques publiques menées à l'échelle des périmètres des villes moyennes ; le second concerne les adaptations ou les aménagements à apporter à ce dispositif tel qu'il a été conçu initialement.

#### **3.1 Définir la juste place du programme Action cœur de ville au sein des politiques d'aménagement du territoire**

Cette nécessité comporte un double aspect : l'articulation du programme ACV avec les politiques décidées localement, c'est la question de l'équilibre entre les stratégies de la ville-centre et celles de la structure intercommunale ; l'articulation avec les politiques publiques nationales déclinées territorialement.

##### **3.1.1 L'articulation avec les politiques publiques locales : l'équilibre entre la commune-centre et l'intercommunalité**

Dès son lancement, les concepteurs du programme ACV ont insisté sur la nécessité de le concilier avec les objectifs poursuivis dans le cadre intercommunal. Une instruction du gouvernement relative au programme ACV du 16 avril 2018, adressée aux préfets de région et de département, insiste sur ce point. « *Une commune ne pourra intégrer la démarche qu'en association avec l'intercommunalité dont elle est membre, car plusieurs thématiques d'intervention relèvent des compétences intercommunales et parce que la coopération entre la ville-centre et les communes périphériques est une condition du succès du plan, notamment en ce qui concerne l'urbanisme commercial* »<sup>73</sup>. En ce sens, un courrier du président de l'intercommunalité doit également être adressé au préfet, précisant le soutien au projet de la commune-centre. Dans le même sens l'EPCI est nécessairement signataire de la convention-cadre initiale et de l'avenant qui suivra, ainsi que de la convention relative à l'ORT. Il est également membre du comité de projet.

Ce souci de cohérence trouve notamment à s'appliquer de façon privilégiée en matière d'urbanisme commercial, afin d'éviter une implantation des grandes surfaces en périphérie au détriment des commerces de proximité des centres-villes. Dans le cadre des ORT, on l'a vu, il est prévu d'exempter d'autorisation commerciale les commerces s'implantant en centre-ville.

---

<sup>73</sup> Instruction du gouvernement relative au lancement du programme ACV, 10 janvier 2018,

En outre, le préfet peut suspendre l'enregistrement et l'examen en commission départementale d'aménagement commercial de nouveaux projets commerciaux prévus en périphérie des secteurs d'intervention de l'ORT<sup>74</sup>. Selon l'ANCT, cet outil est opérationnel : grâce à l'ORT, une dizaine de villes ont bénéficié, en 2020 et 2021, d'un arrêté préfectoral de suspension (Limoges, Blois, Saint-Dié-des-Vosges, Montargis, Moulins, Oyonnax, Bourges, Avignon, Montélimar, Nîmes, ...).

En pratique, l'articulation fonctionne plus facilement lorsque le maire de la ville-centre est également président de l'intercommunalité<sup>75</sup>. Mais de façon plus générale l'association de l'intercommunalité à la conception et au suivi du projet ne suffit pas toujours à gérer ce que des observateurs ont pu appeler « l'exacerbation des concurrences (fiscales, résidentielles et bien sûr commerciales incarnées par l'extension continue des grandes surfaces) entre centres et périphéries au sein des aires urbaines »<sup>76</sup>. Les négociations sont souvent difficiles entre les maires des villes-centres et leurs collègues des intercommunalités. À Saint-Brieuc par exemple, une bataille juridique s'est engagée entre la ville, soucieuse de préserver ses boutiques de prêt-à-porter, et la communauté d'agglomération, favorable à l'implantation d'une grande chaîne dans une commune limitrophe<sup>77</sup>. Par ailleurs, certaines villes, telles que Vichy, subissent le manque de cohérence des textes entre la ville-centre et la périphérie, même si les ORT sont signées par l'intercommunalité et sa ville-centre. Ainsi, des voisines de Vichy qui comptent plus de 20 000 habitants sont soumises à des seuils (surfaces commerciales autorisées) qui n'avantagent pas la ville-centre pour une implantation commerciale. Il y a, dans le cadre de l'ORT, la possibilité que des commerces de moins de 500 mètres carrés s'installent en périphérie, alors qu'il serait plus conforme aux objectifs du programme ACV qu'ils s'installent en centre-ville.

### 3.1.2 L'articulation avec les politiques publiques nationales

La question comprend deux aspects : la cohérence dans l'application, à l'échelle du territoire des villes moyennes, du programme ACV et des autres politiques publiques nationales ; mais au-delà, dans la définition et le contenu même de ces politiques publiques, la prévention de leurs contradictions éventuelles.

---

<sup>74</sup> V. *supra*, n°1.2.1.1.

À ces dispositions récentes relatives aux grandes surfaces, il conviendrait, pour être complet, d'ajouter le principe d'interdiction des nouvelles surfaces commerciales ayant pour effet d'artificialiser les sols. Mais l'objectif en l'espèce ne concerne pas spécifiquement l'équilibre entre le centre-ville et la périphérie.

<sup>75</sup> En ce sens entretien avec M. Louis Vogel, maire de Melun, le 26 octobre 2021.

<sup>76</sup> Daniel Béhar et Aurélien Delpirou. Après la décentralisation, 15 propositions pour refonder l'action territoriale, Terra Nova, 13 janvier 2021, p. 37.

<sup>77</sup> Daniel Béhar et Aurélien Delpirou, *précités*, p.37.

### 3.1.2.1 La cohérence des politiques publiques déclinées dans les villes moyennes : bâtir une stratégie de territoire

Les politiques territoriales qui peuvent être déclinées dans les villes moyennes sont nombreuses. Parallèlement au programme ACV, on pourra citer par exemple le programme « Territoires d'industrie », ou la politique de la ville et l'identification de quartiers prioritaires. À la diversité des programmes et des outils contractuels vient d'ailleurs s'ajouter celle des documents stratégiques (Scot, PLU, PLH...).

Cette diversité peut être source de complexité dans la conciliation des zonages et des périmètres, mais aussi dans le financement des actions, notamment lorsqu'une même opération peut bénéficier de soutiens de différents programmes.

L'articulation entre ACV et les actions menées par l'Agence de rénovation urbaine (Anru), telle qu'elle est présentée par le guide national du programme, l'illustre bien<sup>78</sup>.

#### **ACV et Anru**

Dans le cadre du programme ACV, l'Anru soutient les projets de villes à travers le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) et le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD).

Quant aux périmètres, deux cas doivent être distingués : d'une part, les 35 villes dont le périmètre opérationnel ACV recoupe tout ou partie des projets relevant du NPNRU et/ou du PNRQAD (cas n°1) ; d'autre part, les 110 villes/agglomérations dont le périmètre d'intervention de la convention ACV ne recoupe pas celui des projets NPNRU en cours sur d'autres secteurs de l'agglomération (cas n°2).

S'agissant de la conciliation entre le NPNRU et ACV, il est d'abord rappelé que les deux programmes reposent sur des conventions spécifiques distinctes, différentes par leur structure, leur mode d'élaboration et de validation, et leur portée temporelle. Sur le fond, dans le cas n°1 (périmètres communs en tout ou partie), la coordination devra être assurée par une direction de projet commune et par le préfet de département, délégué territorial de l'Anru et instructeur des projets ACV, et il est simplement indiqué que les deux conventions « devront » être cohérentes. En outre, « lorsqu'une même opération est éligible à un même type de financement au titre du NPNRU et d'ACV, il est nécessaire de décroiser les financements ». Dans le cas n° 2 (périmètres différenciés au sein d'une même agglomération), là encore il est simplement spécifié que « les projets devront être articulés dans la stratégie de développement territorial ». « Notamment, les stratégies habitat, peuplement, activités économiques, commerces et équipements poursuivies par les deux projets devront être cohérentes ». Par ailleurs, « une synergie entre certaines actions pourra être favorisée ».

Sur l'articulation avec le PNRQAD, 15 villes retenues au titre d'ACV bénéficient d'un financement au titre de ce programme porté par l'Anru. Les montages financiers peuvent en devenir plus complexes. Sur les opérations de requalification des îlots dégradés par exemple, l'Anru va financer le déficit foncier, un financement complémentaire de l'Anah et une intervention d'Action Logement seront possibles dans le cadre d'ACV.

Plus généralement, certains auteurs rejoignent les constats de la Cour sur les tensions éventuelles entre les stratégies portées par la ville-centre et la logique d'agglomération promue

<sup>78</sup> *Guide national du programme ACV*, ANCT, édition de septembre 2021, pp 61 et ss.



par l'intercommunalité, que pourrait surmonter une approche fondée sur un projets de territoire<sup>79</sup>.

Ces considérations ont inspiré la mise en place de « contrats de cohésion territoriale » prévus par l'article 2 de la loi n°2019-753 du 22 juillet 2019 portant création de l'ANCT<sup>80</sup>, ayant pour but de mettre en œuvre de façon cohérente ces projets, regroupant les programmes et les outils existants.

Les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) constituent l'une des premières concrétisations de ces contrats de cohésion territoriale. Leurs objectifs et leur procédure d'élaboration ont été définis dans une instruction du Premier ministre adressée aux préfets, en date du 20 novembre 2020. Elle a été complétée par une circulaire du 4 janvier 2022<sup>81</sup>. Le CRTE est d'abord la déclinaison territoriale du plan de relance. « *Il s'agit à court terme d'associer les territoires (collectivités territoriales, acteurs socio-économiques, associations, habitants)* » à ce plan<sup>82</sup>. Mais sa portée doit être plus large : « *Il s'agit aussi, dans la durée du mandat municipal 2020-2026, d'accompagner les collectivités dans leur projet de territoire, vers un nouveau modèle de développement résilient sur le plan écologique, productif et sanitaire. Le CRTE a vocation à traiter l'ensemble des enjeux du territoire, dans une approche transversale et cohérente (...)* »<sup>83</sup>. Il doit ainsi regrouper les démarches contractuelles existantes et les intégrer : contrats de ville ; ACV ; Petites villes de demain ; Territoires d'industrie ; ORT... Au-delà de la cohérence, l'objectif est aussi celui de la lisibilité, de la simplification et de la mutualisation des moyens.

Le périmètre « ne peut être inférieur à la maille intercommunale, ni supérieur à la maille départementale ». Ce nouveau dispositif est donc « l'occasion de refondre la politique contractuelle sur deux niveaux de contractualisation » : le niveau régional avec les contrats de plan État-région (CPER) et le niveau infrarégional avec les CRTE<sup>84</sup>.

---

<sup>79</sup> Danièle Béhar et Aurélien Delpirou, précités, p.37 : « comment un programme de renforcement des centres peut-il faire l'économie d'une réflexion plus globale sur le rôle des villes moyennes vis-à-vis de leur hinterland, sur l'évolution des mobilités au sein de leur bassin de vie, sur la politique foncière à mener dans leurs franges périurbaines ? Une nouvelle fois, les politiques territorialisées semblent confondre l'espace du problème (le cœur de ville) avec celui de sa solution (l'agglomération et ses franges, sinon toute l'aire de chalandise) ».

<sup>80</sup> Ces dispositions sont codifiées au II de l'article L. 1231-2 du code général des collectivités territoriales : « L'agence assure la mise en œuvre de la politique de l'État en matière d'aménagement durable et de cohésion des territoires en conduisant des programmes nationaux territorialisés et en prévoyant, selon des modalités précisées par décret, la mise en œuvre déconcentrée de ces programmes au moyen de contrats de cohésion territoriale. Ces contrats s'articulent avec les projets de territoire élaborés par les collectivités territoriales et leurs groupements. Ces contrats peuvent intégrer tout autre contrat, prévus par les lois et règlements en vigueur, relatif à l'aménagement du territoire, à la politique de la ville, au numérique ou à tout autre domaine relevant des compétences de l'agence ».

<sup>81</sup> Instruction du Premier ministre n° 6321/SG, Élaboration des contrats territoriaux de relance et de transition écologique, 20 novembre 2020, circulaire du Premier ministre n° 6322/SG, circulaire relative à la mise en œuvre des contrats territoriaux de relance et de transition écologique, 4 janvier 2022.

<sup>82</sup> Instruction du 20 novembre 2020, précitée.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p.1.

<sup>84</sup> *Ibid.*, p.2.

En décembre 2021, 844 périmètres de contrats de relance et de transition écologique avaient été retenus. Près des trois quarts sont portés par une intercommunalité, les autres par deux ou plusieurs EPCI.

Des interrogations demeurent cependant quant à la mise en place de ce nouvel outil. Il convient d'abord de veiller à ce que, sous couvert de cohérence et de simplification, il ne crée une contractualisation supplémentaire qui accroîtrait la complexité. En ce sens, les modalités d'intégration des outils contractuels et des programmes préexistants, de leurs priorités et de leurs contenus, mériteraient d'être précisées, afin qu'elles soient exhaustives et ne laissent pas subsister de divergences ou d'incohérences. De même, les contrats étant signés pour six ans, durée du mandat municipal, ils devraient, en bonne logique et dans un souci de visibilité, s'accompagner d'un engagement pluriannuel de l'État quant aux financements accordés. Ils prendraient ainsi la forme de contrats de programmation, sur le modèle des contrats de plan État-région. Ils gagneraient également à s'inscrire dans une perspective interministérielle, simplifiant l'accès des porteurs de projets aux crédits de l'État et de ses opérateurs, en favorisant notamment une logique de guichet unique. Enfin, la cohérence implique que les régions et les départements s'associent à ces nouveaux contrats. En effet, si la plupart des départements et des régions ont souhaité en être partenaires, d'autres préfèrent maintenir leurs propres dispositifs d'accompagnement aux communes et intercommunalités. Certains observateurs relèvent ainsi que plusieurs intercommunalités demandent une implication plus grande de régions qui perçoivent parfois ces nouveaux dispositifs comme une « concurrence » avec les contrats de plan État-région. De la même façon, une articulation s'impose avec les contrats infra-départementaux mis en œuvre par certains départements<sup>85</sup>.

Au nom de la cohérence, la direction générale des collectivités locales rappelle que les CRTE doivent demeurer le cadre contractuel infrarégional de référence et qu'ils ont vocation à constituer la déclinaison du volet territorial des CPER, non de les concurrencer. Dans son rapport de novembre 2021 sur les finances publiques locales<sup>86</sup>, la Cour a pu toutefois estimer que la rationalisation apportée par les CRTE, visant à fédérer l'ensemble des dispositifs contractuels portés par l'État et ses opérateurs, « restait à confirmer ». D'une part, ce contrat doit apporter un gain en termes de lisibilité des financements, en intégrant une annexe fixant les engagements respectifs de chaque partenaire. D'autre part, l'ambition intégratrice de ce nouvel outil n'est que partiellement atteinte dans la mesure où, parallèlement, des appels à projet continuent d'être lancés par différents ministères.

### 3.1.2.2 La cohérence dans le contenu même des différentes politiques publiques territoriales : prévenir les contradictions éventuelles

Au-delà de la coordination et de la lisibilité des politiques nationales déclinées au plan local la question se pose plus généralement de la compétition, voire de la contradiction, tenant

---

<sup>85</sup> Cf. *Les CRTE : un démarrage rapide, mais beaucoup de points à améliorer*. Localtis, publication de la Banque des territoires, 17 décembre 2021, mis à jour le 28 janvier 2022.

<sup>86</sup> Cour des comptes, chambres régionales et territoriales des comptes, Rapport sur les finances publiques locales, fascicule 2, novembre 2021, p. 57.

à la définition même des différentes politiques publiques sectorielles qui peuvent s'appliquer dans les villes moyennes.

En premier lieu, la volonté de garantir l'égalité aboutit progressivement à une fuite en avant dans la catégorisation de territoires qu'il s'agit de soutenir : politique de la ville pour les banlieues ; zone de revitalisation et agenda rural pour les campagnes ; programme ACV pour les villes moyennes ; dispositif petites villes de demain. Cette logique d'inventaire a entraîné des compétitions, de « *regrettables concurrences victimaires* » qui rendent difficiles le choix et l'articulation des priorités<sup>87</sup>. Pour prendre l'exemple des ORT, quelques mois seulement après la création d'un programme qui entend mettre l'accent sur la revitalisation des centres-villes des villes moyennes, permettre un rattrapage et créer une forme de « discrimination positive » en leur faveur, un nouveau dispositif est créé, qui apporte certes des outils et des moyens nouveaux mais qui est également ouvert aux métropoles et aux petites villes. Quant aux mesures figurant dans le plan de relance *stricto sensu*, elles ne concernent pas seulement le programme ACV mais ont une vocation plus générale. En ce sens, l'enveloppe initiale de 300 M€ destinée au fonds friches a certes permis le financement de 84 projets portés par des villes adhérentes au programme, mais sur un total de 544 projets financés.

En second lieu, au-delà de la question de la compétition et de l'arbitrage entre les priorités, des contradictions de fond peuvent apparaître entre des politiques publiques nationales qui ont vocation à être territorialisées.

Lors d'un débat relatif au programme ACV, organisé au Sénat le 10 juin 2021, le sénateur Daniel Salmon estimait ainsi que la régulation, selon lui insuffisante, de l'e-commerce, s'opposait aux objectifs du programme, et singulièrement au maintien du commerce de proximité<sup>88</sup>.

De la même façon, le maintien de liaisons ferroviaires satisfaisantes est un facteur déterminant de l'attractivité des villes. La réduction ou la suppression de lignes, spécialement dans les zones enclavées et difficiles d'accès, peut largement compromettre les efforts de revitalisations des villes moyennes et de leurs centres. Après de nombreuses fermetures, le plan de soutien aux petites lignes ferroviaires lancé en décembre 2021 prévoit désormais qu'un nombre significatif des « petites lignes » desserviront des villes moyennes (Cherbourg, Laon, la Roche-sur-Yon, Limoges, Oyonnax, Rodez). Il importe que ces mesures fassent l'objet de concertations, au niveau local mais aussi à l'échelon national.

Ces observations militent pour que l'articulation et la cohérence nécessaire entre les politiques publiques déclinées territorialement s'organisent dans un cadre interministériel.

---

<sup>87</sup> Cf. Danièle Béhar et Aurélien Delpirou, précités, pp 10 et 11.

<sup>88</sup> *Revitalisation des centres-villes : quelles stratégies, quels résultats ?* Débat organisé au Sénat à la demande du groupe Les Républicains, 10 juin 2021.

## 3.2 Préciser les modalités de la prolongation du programme

Initialement, le programme ACV devait s'étendre sur une durée de cinq ans, de 2018 à 2022. À l'expérience, compte tenu des délais nécessaires à la définition des stratégies locales, au montage de projets souvent complexes, et à leur réalisation, ce calendrier a semblé trop serré. Un arrêt brutal dès la fin de l'année 2022 de ce programme spécifique et des moyens qui lui étaient consacrés aurait risqué de briser la dynamique qui s'était progressivement créée, préoccupation largement relayée par de nombreux élus.

Le 8 juillet 2021, le Premier ministre a annoncé la prolongation du programme pour quatre ans, jusqu'en 2026, terme du mandat municipal pour les maires actuellement élus. Cette annonce a été confirmée par le Président de la République le 7 septembre. La ministre de la cohésion des territoires a annoncé le lancement d'une concertation pour définir de nouveaux axes, une nouvelle feuille de route de cet « acte II » d'ACV. Une « *task force* » a été constituée en ce sens, réunissant la direction du programme et les partenaires financiers.

La prolongation du programme est l'occasion de mener une double réflexion, sur l'adaptation et le confortement des moyens existants d'un part, sur l'extension du périmètre du programme à d'autres secteurs géographiques et à d'autres thématiques d'autre part.

### 3.2.1 L'adaptation nécessaire des moyens

La première question est celle du maintien des moyens financiers, spécifiques et définis *a priori*, qui devront être consacrés au programme jusqu'en 2026.

Dans la perspective de cette extension de la durée du programme, le Président de la République s'est engagé à ce que soient prévus 350 M€ supplémentaires, issus des fonds européens, ainsi que la pérennisation du fonds friches. En février dernier, le ministère de la transition écologique a ainsi mis en ligne le troisième appel à candidatures du fonds, doté de 100 millions d'euros.

Mais cette question de l'augmentation de l'enveloppe financière initiale, et notamment de la contribution des opérateurs financiers autres que l'État, n'est pas tranchée à ce jour, d'autant que ces opérateurs n'ont pas été nécessairement informés au préalable de cette décision de prolongation et ont pu avoir le sentiment d'avoir été mis « au pied du mur ». En outre ces opérateurs (hors caisse des dépôts) devront négocier avec leurs ministères de tutelle et amender au préalable les conventions qui les lient à l'État. Après discussion au sein de la « *task force* », une maquette financière devrait être préparée, puis arbitrée par le gouvernement au deuxième semestre 2022.

Parallèlement à ce premier aspect, le renforcement de certains soutiens techniques apportés aux collectivités paraît nécessaire.

Lors de la conception initiale du programme, puis de son développement, un accent particulier a été mis sur l'appui en ingénierie apporté aux villes adhérentes<sup>89</sup>. C'est ainsi que

---

<sup>89</sup> Cf. *supra*, n° 1.1.1.3.

l'Anah participe au financement des directeurs de projet dès lors que la démarche s'adosse à un programme complexe de l'Anah, comme une opération programmée de l'habitat avec renouvellement urbain (Opah-RU). Mais certaines villes n'ont pas lancé d'Opah-RU. En conséquence elles n'ont pas recruté de chefs de projet. La logique voudrait que le chef de projet soit pris en charge par l'ANCT qui devra également faire face aux nombreuses demandes présentées dans le cadre du programme « Petites villes de demain ». Le maintien de ce financement, comme plus largement le soutien en ingénierie apporté par d'autres opérateurs, n'est donc pas assuré au-delà de 2022. Ce point est également abordé dans le cadre de la « *task force* » constituée après l'annonce de la prolongation du programme.

Ce sujet de l'appui en ingénierie est d'autant plus sensible qu'après la phase de conception et de lancement du programme sa mise en œuvre concrète suppose une capacité à monter des opérations souvent complexes, notamment celles liées à la requalification des habitats anciens en centre-ville. Dans le cadre d'une consultation relative à la prolongation du programme, menée en novembre 2021 par l'ANCT auprès des maires des 234 villes ACV et des présidents d'EPCI, les élus ont insisté sur le renforcement nécessaire de l'accompagnement en ingénierie opérationnelle. Ils ont exprimé en ce sens une volonté de collaborer davantage avec les services déconcentrés de l'État (essentiellement les directions départementales des territoires), avec l'Anah et la Banque des territoires, notamment pour trouver des solutions financières innovantes. Ils relèvent également le manque d'outils ou d'opérateurs dédiés pour porter les projets (sociétés d'économie mixte, sociétés de portage foncier, opérateurs privés)<sup>90</sup>.

On notera cependant que, dans le cadre de la loi dite 3DS<sup>91</sup>, une première initiative a été prise, visant à renforcer l'appui en ingénierie opérationnelle apportée par l'État aux collectivités territoriales. Le Cerema, établissement public de l'État, deviendra un outil commun de l'État et des collectivités qui choisiront d'y adhérer. Elles pourront ainsi accéder de manière simple à ses prestations, dans le cadre de la quasi-régie, c'est-à-dire sans mise en concurrence préalable obligatoire. La direction générale des collectivités locales rappelle par ailleurs que 20 M€ sont déjà mobilisés par l'ANCT au titre de l'appui en ingénierie aux collectivités et que 20 M€ supplémentaires sont sollicités dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023.

Enfin, quant aux méthodes, les élus et leurs représentants rencontrés à l'occasion de l'enquête menée par la Cour ont regretté un recours trop fréquent aux appels à projets, ou aux appels à manifestation d'intérêt, reposant sur des critères prédéfinis souvent inadaptés aux besoins réels, et dont la temporalité ne correspond pas à la nécessité de prévoir et de construire les projets sur le long terme. En outre, la présentation des candidatures suppose souvent des procédures lourdes<sup>92</sup>. Nombre de collectivités se trouvent ainsi dans l'incapacité de répondre à ces sollicitations, ce qui paraît en contradiction avec la volonté affichée de leur apporter un soutien en ingénierie<sup>93</sup>. Ils souhaitent donc que soit étendue la méthode privilégiée dans le cadre de l'actuel programme ACV, celle de la prise en compte des projets existants ou en cours de

---

<sup>90</sup> *Synthèse de la consultation des villes ACV sur la prolongation du programme*, ANCT, février 2022 (sur l'ensemble des 234 villes ACV et des présidents d'EPCI consultés, 160 avis ont été recueillis en décembre 2021 et janvier 2022).

<sup>91</sup> Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

<sup>92</sup> Cf. en ce sens les propos de Jérôme Baloge, maire de Niort, cités in *Ieres Assises de l'ingénierie-Synthèse*, ANCT, juillet 2021, p.7.

<sup>93</sup> Entretien avec les représentants de l'Association des villes de France, 18 octobre 2021.

définition, permettant, après une phase de co-construction et d'assistance, un arbitrage et une validation plus rapides.

### 3.2.2 L'extension éventuelle des périmètres d'intervention

Cette extension du périmètre peut d'abord être d'ordre géographique. Au-delà d'une conception stricte du centre-ville et des actions qui peuvent contribuer à sa revitalisation, la direction du programme, en lien avec les autres opérateurs, envisage aujourd'hui deux extensions possibles. La première concerne les quartiers des gares. Il y a en effet un lien étroit entre l'aménagement de ces quartiers et la revitalisation du centre, qu'il s'agisse de l'image de la ville et de son attractivité, qu'il s'agisse aussi de la bonne organisation de la desserte entre la gare et la ville, facteur de développement et d'animation du centre. Ces quartiers sont majoritairement intégrés dans les secteurs d'intervention des ORT. La seconde concerne les entrées de villes, pour des raisons analogues, en ajoutant qu'il y a là l'occasion de mener une approche plus globale et cohérente en matière de commerces ou de logement. Au-delà des quartiers de gares, la loi 3DS prévoit d'ailleurs d'étendre les dispositifs des ORT à des secteurs périphériques (entrées de villes, mais aussi zones commerciales et zones pavillonnaires).

L'extension peut ensuite être thématique, en ajoutant de nouveaux objectifs ou de nouveaux axes à ceux définis lors du lancement du programme.

Le programme comprenait initialement cinq axes : la réhabilitation et la restructuration de l'habitat en centre-ville ; le développement économique et commercial ; l'accessibilité, les mobilités et connexions ; la mise en valeur de l'espace public et du patrimoine ; l'accès aux équipements et aux services publics. La répartition des actions entre les axes est équilibrée, ce qui semble confirmer la pertinence des thématiques retenues, correspondant à des besoins et des priorités avérées<sup>94</sup>. De fait, le programme a largement traité des questions relatives au logement et à l'habitat, des initiatives en faveur du soutien aux commerces, des projets portant sur les transports collectifs, sur l'espace public avec de nombreuses opérations de réaménagement, d'amélioration paysagère et de requalification d'espaces. De même, plusieurs financements ont permis le développement de projets relatifs à la préservation ou la réhabilitation du patrimoine, et au développement de l'offre culturelle en centre-ville.

Il reste que la réflexion mérite d'être engagée sur une augmentation éventuelle de ces axes, et sur l'intégration de thèmes qui sont des facteurs déterminants de l'attractivité. Sans revenir ici sur la question de l'articulation avec le transport collectif, on songe à la démographie médicale et l'accès aux soins, même si sur ce point, et contrairement aux idées reçues, les villes ACV ne sont pas nécessairement les plus mal placées. Dans ce même domaine de la santé, on songe également à l'adaptation au vieillissement. Ce peut être aussi le développement de nouvelles formes d'activités économiques en centre-ville (transition numérique, économie sociale et solidaire ou dans certaines villes moyennes la promotion de l'enseignement supérieur avec l'installation d'antennes universitaires).

---

<sup>94</sup> *Supra*, n° 2.3.1

Sur ce point, les travaux de la *task force* ont donné lieu à un pré-rapport, déposé en avril 2022.

Quatre principaux objectifs ont été identifiés pour la phase 2023-2026, faisant d'Action cœur de ville, selon les rédacteurs du document, « le vecteur de territorialisation des politiques publiques » : conforter le socle des services, le vivier d'emplois et le rôle de centralité des villes moyennes pour l'ensemble de leur territoire ; revitaliser prioritairement le centre-ville ; accompagner les villes moyennes à relever le défi des trois grandes transitions, écologique, démographique et économique ; accélérer le passage à l'opérationnel des actions, en apportant aux villes ACV l'accompagnement nécessaire à la mise en œuvre de projets transversaux plus complexes..

Plutôt que de définir des axes d'intervention supplémentaires, la mission de préfiguration propose de réorienter les axes existants en cohérence avec ces objectifs. C'est ainsi que l'actuel Axe 3 portant sur les mobilités serait centré sur l'accélération de leur « décarbonation ». Au titre de l'Axe 5 relatif à l'accès aux équipements, aux services publics, à l'offre culturelle et de loisirs, Action cœur de ville viserait à constituer un « socle de services » dans chaque ville intégrant tous les services essentiels à la population : le médico-social, la formation et l'enseignement supérieur, perspectives évoquées plus haut.

Dans ce contexte de la prolongation du programme et d'un élargissement éventuel de ses axes d'intervention, l'approche peut être délicate. Un juste équilibre doit en effet être défini. Une conception trop étroite conduirait à écarter des facteurs déterminants de l'attractivité des centres-villes. En sens inverse, une conception trop large de la transversalité aurait deux inconvénients : d'une part, elle pourrait conduire au risque du « fourre-tout » en ôtant au programme sa cohérence ; d'autre part, elle ne serait pas nécessairement efficace, l'Agence ne pouvant à elle seule remettre en cause des stratégies ou des politiques structurelles conçues dans différents ministères spécialisés.

<p><b>Recommandation n° 3. Améliorer le positionnement du programme au sein des politiques d'aménagement du territoire (ANCT).</b></p>
--

---

### *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*

---

La prolongation du programme au-delà du délai initial paraît justifiée, sous réserve des résultats d'une évaluation attendue de ses premiers effets. La nécessité de ne pas stopper brutalement la dynamique aujourd'hui engagée, les délais liés à l'aboutissement de projets ou d'opérations souvent complexes militent en ce sens. Elle suppose cependant que soit garantie la cohérence entre les différentes politiques publiques territoriales, en l'espèce celles menées à l'échelle des villes moyennes. Elle implique que soit assurée la conciliation entre le dispositif ACV, désormais prolongé, et les autres programmes. Elle suppose ensuite que soient maintenus, parfois adaptés, les moyens mis au service de ce programme, comme doit être ouverte la réflexion sur la prise en compte de thématiques insuffisamment traitées aujourd'hui.

## CONCLUSION

Le programme Action cœur de ville entend apporter une réponse à la nécessité de redynamiser les villes moyennes, de développer et leur attractivité et de garantir toute leur place dans l'équilibre du territoire, sans méconnaître pour autant la variété de leurs situations, ni négliger les divergences d'analyse quant à la réalité de leurs handicaps par rapport à l'ensemble des villes.

Il peut se définir par trois caractéristiques principales.

Territorialisé, il préserve l'équilibre entre l'échelon central et l'échelon local : les objectifs généraux sont définis par l'État, la maîtrise d'ouvrage et l'application concrète sont confiées au maire, favorisant ainsi une logique de projet. On peut aller plus loin et constater, à l'issue des déplacements faits dans le cadre de l'enquête de la Cour, que sa réussite dépend largement d'un engagement partagé au plan local entre le corps préfectoral, le plus souvent au niveau du sous-préfet d'arrondissement, et le maire. Il est en ce sens un exemple de déconcentration autant que de décentralisation.

Transversal dans ses objectifs et ses axes, il repose sur la volonté de traiter les principaux aspects de l'attractivité : logement, développement économique et commerce, accessibilité et cadre de vie.

Souple, il est fondé sur une association initiale entre l'État et trois opérateurs financiers mais il n'est pas figé dans le temps, il s'enrichit progressivement et s'ouvre à de nouveaux partenaires en fonction de nouveaux besoins ou de nouvelles priorités.

S'agit-il d'un programme public au sens où on l'entend habituellement ? Il ne l'est pas sur le plan budgétaire, ses objectifs et ses sources de financement n'étant pas répertoriés dans un document de référence. Il ne l'est pas quant à son autorité et sa capacité d'exécution. La transversalité qu'il affiche signifie également l'interministérialité. De nombreuses composantes de son activité relèvent ainsi de la compétence d'autres ministères que le ministère de tutelle de l'ANCT, agence responsable de l'application du programme.

Plus qu'un programme, il est en fin de compte une plateforme souple et ouverte rassemblant un ensemble de partenaires. Plus que sur l'autorité ou la force obligatoire, son succès dépend du dialogue et de la persuasion. Il repose également sur la création progressive d'un « label » Action cœur de ville aujourd'hui identifié et reconnu. Ainsi son effet d'entraînement s'explique-t-il largement par le fait que l'adhésion d'une ville au programme rassure et encourage les financeurs possibles. Cette considération, qui relève de l'informel plus que d'un fait objectif, rend d'autant plus difficile l'évaluation précise du programme et de son impact.

La souplesse et l'originalité de la méthode comportent aussi des limites et doivent s'accompagner de précautions. Elles tiennent d'abord à une sélection réaliste des axes et des objectifs, afin d'éviter une dispersion peu efficace privant le programme de sa cohérence initiale. Elles tiennent ensuite à un appui interministériel clair pour la réalisation des objectifs qui sont au cœur du lancement d'Action cœur de ville et du développement de l'attractivité des villes moyennes.



## ANNEXES

Annexe n° 1. Principaux sigles utilisés .....	74
Annexe n° 2. Les partenariats .....	78
Annexe n° 3. Référentiel d'évaluation .....	80
Annexe n° 4. Un référentiel d'évaluation nationale à 360 degrés : des indicateurs nationaux qui s'enrichissent progressivement .....	88

**Annexe n° 1. Principaux sigles utilisés**

ACV	Action Cœur de ville
Ademe	Agence de la transition écologique, anciennement Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADRC	Agence pour le développement régional du cinéma
AE	Autorisation d'engagement
AEC	Autorisation d'exploitation commerciale
AL	Action Logement
ALG	Action Logement Groupe
ALI	Action Logement Immobilier
ALS	Action Logement Services
AMO	Assistance à maîtrise d'ouvrage
AMP	Assistance à maîtrise de projet
Anah	Agence nationale de l'habitat
ANCT	Agence nationale de cohésion des territoires
Anru	Agence nationale pour la rénovation urbaine
ARA	Auvergne-Rhône-Alpes
AVF	Association Villes de France
BDT	Banque des territoires
BFC	Bourgogne-Franche-Comté
CAM	Centre appui métier
CAR	Comité de l'administration régionale
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
Cdac	Commission départementale d'aménagement commercial
CDC	Caisse des dépôts et consignations
Cerema	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CJF	Code des juridictions financières
Cnam	Conservatoire national des arts et métiers
CNFPT	Centre national de la Fonction publique territoriale
Cojo	Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques
CPER	Contrat de plan Etat-région

CRC	Chambre régionale des comptes
CRTE	Contrat de relance et de transition écologique
CSA	Conseil supérieur de l'audiovisuel
CVL	Centre-Val de Loire
CVM	Centre-ville en mouvement
Datar	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DCPPAT	Direction de la coordination des politiques publiques et de l'appui territorial de la préfecture
DDT	Direction départementale des territoires
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DETR	Dotations d'équipement des territoires ruraux
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGFIP	Direction générale des Finances publiques
DIIF	Dispositif d'intervention immobilière et foncière
DMD	Direction des méthodes et des données
DPU	Droit de préemption urbain
DROM	Département et région d'outre-mer
DSIL	Dotations de soutien à l'investissement local
Elan	Loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
EPA	Établissement public d'aménagement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPF	Établissement public foncier
FIJ	Formation inter juridictions
Fisac	Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce
FNADT	Fonds national d'aménagement et de développement du territoire
GIP	Groupement d'intérêt public
GLP	Guadeloupe
GUF	Guyane française
HdF	Hauts-de-France
HLM	Habitation à loyer modéré
HT	Hors taxe
IDF	Île-de-France

Ifop	Institut français d'opinion publique
IGA	Inspection générale de l'administration
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
Lovac	(Indicateur sur les) logements (du parc privé) vacants
M€	Million d'euros
Maptam	Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MCTRCT	Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales
Md€	Milliards d'euros
MTQ	Martinique
MYT	Mayotte
Notré	Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.
NPNRU	Nouveau programme national de renouvellement urbain
OIN	Opération d'intérêt national
Opah-CD	Opération programmée d'amélioration de l'habitat - Copropriété dégradée
Opah-RU	Opération programmée d'amélioration de l'habitat - Renouvellement urbain
ORT	Opération de revitalisation de territoire
OVQ	Objet de la vie quotidienne
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PDL	Pays de la Loire
PIV	Plan d'investissement volontaire
PLH	Programme local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUI	Plan local d'urbanisme intercommunal
PNRQAD	Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés
PRU ACV	Prêt renouvellement urbain Action cœur de ville
Puca	Plan urbanisme construction architecture
PVD	Petites villes de demain
REU	La Réunion
RHI	Résorption d'habitat insalubre
Riop	Rapport d'instruction à fin d'observations provisoires

ROP	Relevé d'observations provisoires
SAS	Société par actions simplifiée
SCET	Services, conseil, expertises et territoires (Filiale Caisse des dépôts)
SCI	Société civile immobilière
Scot	Schéma de cohérence territoriale
SEM	Société d'économie mixte
Sgar	Secrétaire général pour les affaires régionales
SGG	Secrétariat général du Gouvernement
SHRU	Service Habitat et rénovation urbaine
TLV	Taxe sur les logements vacants
TPSF	Territoires pilotes de sobriété foncière
UIMM	Union des industries et métiers de la métallurgie
VIR	Vente d'immeubles à rénover
3DS	Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

## Annexe n° 2. : Les partenariats

Des partenariats qui permettent d'associer l'expertise publique nationale	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan urbanisme construction architecture (Puca)               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Pilotage de Réinventons nos cœurs de ville</li> <li>○ Pilotage des Forums des solutions</li> <li>○ Pilotage avec l'ANCT et la DGALN du dispositif « Territoires de sobriété foncière »</li> </ul> </li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cité de l'architecture et du patrimoine               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Mise à disposition des locaux pour l'organisation des rencontres ACV</li> <li>○ Apport de l'expertise en matière de création architecturale et de patrimoine</li> </ul> </li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• CNFPT               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Mise en place d'un parcours de formation professionnelle spécifique Action cœur de ville</li> <li>○ Mise en place d'une e-communauté</li> <li>○ Organisation du séminaire national annuel des directeurs de projet Action cœur de ville</li> <li>○ Accompagnement dans la démarche d'évaluation locale</li> </ul> </li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cerema               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Participation au Forum des solutions</li> <li>○ Accompagnement national et local de « Réinventons nos Cœurs de ville »</li> </ul> </li> </ul>	
Des partenariats qui enrichissent l'offre du programme aux territoires	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cnam               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Met en place une offre de formation professionnelle adaptée, de proximité et de qualité. Ces formations concourent au développement économique des villes moyennes, à renforcer l'offre de compétences et à réaliser la promesse de méritocratie républicaine.</li> </ul> </li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cojo               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Le 20 janvier 2021, sous l'égide de la ministre Jacqueline Gourault, l'ANCT a signé avec le président du Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 (Cojo), Tony Estanguet une convention de coopération visant à développer une collaboration ambitieuse entre Paris 2024, via son label « Terre de Jeux 2024 » et ACV.</li> <li>○ À ce jour 174 collectivités ACV sont labellisées Terres de jeux, l'objectif final étant de labelliser les 222 villes ACV.</li> <li>○ Cette collaboration ACV/Paris2024 va notamment s'exercer sur le développement du « design actif » dans un objectif global de sport-santé tout en servant le développement de l'attractivité des centres-villes. Le design actif est un principe d'aménagement qui consiste à organiser l'espace pour inciter au mouvement, à la pratique physique libre et spontanée. Enfin, en incitant à de nouveaux usages de l'espace public, plus actifs et intégrés aux patrimoines, le design actif agit en cela comme élément de polarisation autour du centre-ville. Cette démarche s'adresse de manière pionnière aux 222 villes du réseau Action cœur de ville (ACV), avec l'ambition de s'étendre ensuite au maximum de collectivités labellisées Terre de Jeux 2024 à travers l'ANCT.</li> </ul> </li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• SIAGI               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ S'est engagée à garantir 1 000 demandes de prêts dans les cœurs de villes d'ici 2022. Avec les banques locales, en optimisant les montages financiers et en limitant le recours aux cautions personnelles. Avec les managers de centres villes et chefs de projet, en intervenant en amont de la demande de crédit à la banque pour sélectionner les projets viables financièrement et délivrer une pré-garantie de crédit au porteur de projet</li> <li>○ Au 31/12/2020, 867 prêts ont été garantis par la SIAGI.</li> <li>○ Intervention dans 203 villes Action cœur de ville (cumulé 2019 et 2020)</li> </ul> </li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enedis               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Enedis s'engage à accompagner de manière opérationnelle les villes du programme sur une dizaine de thèmes dont, par exemple, la rénovation énergétique des bâtiments publics ou encore la mise à disposition de données cartographiques du réseau de distribution électrique.</li> <li>○ Élaboration conjointe d'un panorama de la thermosensibilité des villes ACV</li> </ul> </li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ADRC</li> </ul>	

<ul style="list-style-type: none"> <li>○ L'ADRC a identifié 66 villes pouvant bénéficier d'un accompagnement pour moderniser, compléter ou étendre leurs équipements cinématographiques.</li> <li>○ Cet accompagnement consiste en : <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ un diagnostic : consultation donnant lieu après visite sur place à des conseils de terrain ou l'envoi d'un rapport avec recommandations et avis d'opportunité ;</li> <li>➤ une assistance à projet : accompagnement et suivi technique sur la durée de l'opération aux grandes étapes du projet.</li> </ul> </li> </ul>
Des partenariats en soutien du développement du programme
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conseil supérieur du notariat <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Publication annuelle du <i>Baromètre de l'immobilier dans les villes moyennes</i> qui vise à éclairer l'évolution du secteur, une des priorités majeures du programme, et suivre le dynamisme et l'attractivité des villes.</li> <li>○ Ces indicateurs permettent également d'affiner les outils de suivi et d'évaluation du programme.</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sites et cités remarquables <ul style="list-style-type: none"> <li>○ L'association a été chargée d'évaluer la place des patrimoines dans les projets des 222 territoires, de recenser les bonnes pratiques de rénovation, d'animation et de reconversion.</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centre-ville en mouvement <ul style="list-style-type: none"> <li>○ L'association apporte son expertise et appuie la direction de programme sur diverses thématiques.</li> <li>○ Publication du <i>Baromètre annuel du centre-ville CSA/CVM</i> comportant un volet spécifique « Cœur de ville »</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ifop <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Le sondage Ifop-Villes de France en partenariat avec l'ANCT et la Banque des territoires réalisé à la sortie de cette seconde année de pandémie porte sur le rapport des Français aux villes moyennes.</li> <li>○ Une large et croissante majorité des Français préfère vivre dans une ville moyenne plutôt que dans une grande métropole (87 %, soit une progression de trois points).</li> <li>○ La notoriété du programme Action cœur de ville est non négligeable au niveau national, et surtout progresse par rapport à l'année 2020, puisque qu'elle passe de 23 % à 30 % des Français ayant entendu parler du programme. Ce taux s'établit même à 36 % (+ 6 points) parmi les habitants des villes moyennes. Trois ans après le lancement du programme, 80 % des habitants des villes moyennes bénéficiant du programme ACV déclarent savoir que leur commune y est inscrite contre seulement 45 % il y a un an, signe de la bonne diffusion de l'information et de la bonne notoriété du programme auprès des bénéficiaires directs.</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mytraffic <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Un outil de suivi et d'analyse du niveau d'attractivité et de fréquentation piétonne des centres-villes des 222 territoires bénéficiaires du programme national Action cœur de ville</li> <li>○ L'observatoire des mobilités rend compte dans un premier temps, de l'attractivité des centres-villes ACV dans leur agglomération, de l'évolution de la fréquentation piétonne de ces centres-villes et de la part de visiteurs extérieurs sur une période d'août 2020 à 2021. Plusieurs comparaisons avec l'échelle nationale ont également été réalisées.</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• VAL'HOR, l'interprofessionnelle du paysage et du végétal <ul style="list-style-type: none"> <li>○ L'interprofession apporte son expertise en matière de valorisation du végétal en ville par la diffusion de nombreux exemples et innovations.</li> <li>○ Création du prix spécial du paysage ville Action cœur de ville avec Cité verte aux victoires du paysage</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Graines de Boss <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Déclinaison locale du prix d'encouragement aux jeunes entrepreneurs Graines de Boss/M6 afin de valoriser l'innovation et la création d'entreprises dans les villes moyennes Action cœur de ville</li> </ul> </li> </ul>

Source : Direction du programme ACV

### Annexe n° 3. Référentiel d'évaluation

À l'échelon central, un référentiel national d'évaluation, cadre méthodologique, et une grille nationale d'indicateurs ont été élaborés par l'ANCT et approuvés par la direction du programme ACV et le comité d'évaluation en octobre 2020. Les nombreux indicateurs (quantitatifs et qualitatifs) du référentiel d'évaluation nationale ont été validés par le comité à partir de données existantes ou obtenues grâce à l'achat de données<sup>95</sup> ou au déploiement de partenariats. Pour ce volet, quantitatif et qualitatif<sup>96</sup>, national, la direction du programme est accompagnée par les partenaires financiers et les opérateurs publics et privés.

Ces indicateurs relèvent d'une logique nationale qui associe les acteurs locaux (collectivités et partenaires de l'ANCT)<sup>97</sup>. Ils sont destinés à évaluer le programme, et à mesurer ses résultats concrets et son impact. Ils ont été conçus pour répondre à quatre questions évaluatives prioritaires portant sur l'efficacité, la pertinence, l'efficience, la cohérence interne et la cohérence externe :

- Q1 – Le programme ACV a-t-il permis de revitaliser les centres-villes des 222 territoires bénéficiaires ?
- Q2 – Le programme a-t-il répondu aux besoins exprimés par les villes moyennes ?
- Q3 – Dans quelle mesure le partenariat a-t-il joué un rôle dans le déploiement du programme ?
- Q4 – Les ressources financières, humaines et techniques affectées au programme ont-elles été investies sur cinq ans de manière optimale ?

Neuf sous-questions couvrant les sept axes du programme permettent d'évaluer la politique dans sa globalité.

#### **Q1 : le programme ACV a-t-il permis de revitaliser les centres-villes des 222 territoires bénéficiaires ?**

Cette question porte sur les cinq axes du programme. Il s'agit de se questionner sur l'efficacité, la pertinence, l'efficience et la cohérence interne et externe du programme pour savoir si le programme a permis de répondre à l'ensemble des objectifs.

- Sous-question 1 : comment les villes ont construit leurs projets autour des cinq axes prioritaires du programme ?
- Sous-question 2 : est-ce que les objectifs liés aux cinq priorités du programme ont été atteints ?

#### **Q2 : le programme a-t-il répondu aux besoins exprimés par les villes moyennes ?**

Il s'agit ici de questionner la pertinence du programme, c'est-à-dire sa valeur ajoutée. L'objectif est de savoir si les objectifs du programme ont répondu correctement aux problèmes identifiés ou aux besoins réels exprimés par les villes.

---

<sup>95</sup> En 2021, le coût de l'acquisition de données pour l'ANCT s'élève à environ 355 000€/an.

<sup>96</sup> Comme indiqué au paragraphe 1.1.4.2, la phase quantitative nationale a fait l'objet d'un rapport en juin 2021 et la phase qualitative nationale a débuté en juillet 2021.

<sup>97</sup> Voir le rapport de l'IGA, « *L'État déconcentré au service de la cohésion des territoires* », décembre 2021.



- Sous-question 1 : de quelle manière les élus se sont approprié le programme ?
- Sous-question 2 : est-ce que l'ensemble des moyens mis à disposition des villes ont été mobilisés ?

**Q3 : dans quelle mesure le partenariat a joué un rôle dans le déploiement du programme ?**

Il s'agit de mesurer combien d'acteurs sont mobilisés, en interne et en externe, au sein du programme et si leur nombre et leurs actions permettent de répondre aux objectifs. En interne, il s'agit de mesurer l'adéquation entre le programme et l'équipe qui le porte. En externe, il s'agit aussi de savoir si les acteurs sont complémentaires entre eux.

- Sous-question 1 : de quelle manière les partenaires financiers ont adapté leur offre de service aux villes ACV ?
- Sous-question 2 : de quelle manière l'expertise de chaque partenaire a été sollicitée par les villes ?

**Q4 : Les ressources financières, humaines et techniques affectées au programme ont-elles été investies sur cinq ans de manière optimale ?**

Il s'agira de savoir si le programme a été utilisé de manière rationnelle les moyens financiers mis à disposition et si les objectifs ont été atteints à moindre coût (humain, financier, organisationnel). Il ne s'agit pas seulement du volet financier, mais aussi des volets temporels et humains.

- Sous-question 1 : de quelle manière les aides financières (État et partenaires) ont été mobilisées pour répondre aux besoins de financement ?
- Sous-question 2 : comment ont été mobilisés les agents ACV (référents et directeurs de projet) ?
- Sous-question 3 : comment les différentes phases du programme se sont articulées aux difficultés locales ?

Ces questions portent sur cinq critères évaluatifs :

Tableau n° 9 :

	Q1	Q2	Q3	Q4
<i>Efficacité</i>	X			
<i>Pertinence</i>	X	X		
<i>Efficiace</i>	X			X
<i>Cohérence interne</i>	X		X	
<i>Cohérence externe</i>	X		X	

Tableau n° 10 :

Q1 : le programme ACV a-t-il permis de revitaliser les centres-villes des 222 territoires bénéficiaires ?

Critères	Indicateurs		Sources
<p><i>C.1.1.</i></p> <p><i>Le marché du logement est plus adapté, plus attractif, et plus dynamique</i></p>	Suivi	<input type="checkbox"/> Évolution du nombre de transactions enregistrées <input type="checkbox"/> Taux de logements rénovés énergétiquement + DPE dans les mutations (efficacité du taux de logements rénovés) <input type="checkbox"/> Évolution du prix du marché et avec l'évolution des prix sur le reste de la commune	<input type="checkbox"/> Engagements financiers des partenaires (Action Logement, Anah, Banque des territoires) <input type="checkbox"/> Baromètre de l'immobilier des villes (Notaires et ANCT)
	Résultat	<input type="checkbox"/> Nombre de logements subventionnés <input type="checkbox"/> Nombre de logements réhabilités, dans le cadre d'une intervention en ORI, en NPNRU, en Opah <input type="checkbox"/> Nombre de logements construits dont ceux dans le cadre d'une opération en RHI <input type="checkbox"/> Nombre de logements adaptés pour l'autonomie des personnes (subvention Anah)	<input type="checkbox"/> Tableau de recensement des projets ACV <input type="checkbox"/> Données de la mission de lutte contre la vacance (DHUP) <input type="checkbox"/> Données Enedis (partenariats ACV/Enedis)

Critères	Indicateurs		Sources
	Impact	<input type="checkbox"/> Évolution du taux de logements vacants et nombre de logements vacants remis sur le marché	
<p>C.1.2.</p> <p><i>Le développement commercial et économique de la ville est rééquilibré en faveur du centre-ville</i></p>	Suivi	<input type="checkbox"/> Évolution du nombre de transactions enregistrées <input type="checkbox"/> Taux de logements rénovés énergétiquement + DPE dans les mutations (efficacité du taux de logements rénovés) <input type="checkbox"/> Évolution du prix du marché et comparaison avec l'évolution des prix sur le reste de la commune	<input type="checkbox"/> Données de l'entreprise Codata <input type="checkbox"/> Tableau de recensement des projets ACV <input type="checkbox"/> Étude nationale sur la vacance commerciale (ANCT – DGE) <input type="checkbox"/> Données de suivi de la SIAGI <input type="checkbox"/> Données CCI France <input type="checkbox"/> Données DGE
	Résultat	<input type="checkbox"/> Nombre de logements subventionnés <input type="checkbox"/> Nombre de logements réhabilités, dans le cadre d'une intervention en ORI, en NPNRU, en Opah <input type="checkbox"/> Nombre de logements construits dont ceux dans le cadre d'une opération en RHI <input type="checkbox"/> Nombre de logements adaptés pour l'autonomie des personnes (subvention Anah)	
	Impact	<input type="checkbox"/> Évolution du taux de logements vacants et nombre de logements vacants remis sur le marché	
<p>C.1.3.</p> <p><i>Les mobilités permettent des déplacements plus durables et un accès facilité au centre-ville, et les services numériques favorisent les usages du cœur de ville</i></p>	Suivi	<input type="checkbox"/> Évolution du nombre de foyers ayant le THD <input type="checkbox"/> Présence de bornes de recharge électrique	<input type="checkbox"/> Tableau de recensement des projets ACV <input type="checkbox"/> Études Sites et Cités Remarquables <input type="checkbox"/> Données de flux à construire avec partenaires publics et privés <input type="checkbox"/> Données du CEREMA
	Résultat	<input type="checkbox"/> Mesure et évolution des flux entre centre-ville et périphérie (en cours de définition) <input type="checkbox"/> Mesure et évolution des flux entre la commune et son bassin de vie	

Critères	Indicateurs		Sources
	Impact	<input type="checkbox"/> Mesure et évolution des flux entre centre-ville et périphérie (en cours de définition) <input type="checkbox"/> Mesure et évolution des flux entre la commune et son bassin de vie	<input type="checkbox"/> Sondages auprès des habitants
C.1.4. <i>Le patrimoine est valorisé</i>	Suivi	<input type="checkbox"/> Dispositifs de valorisation/protection du patrimoine proposés	<input type="checkbox"/> Tableau de recensement des projets ACV <input type="checkbox"/> Étude sites & cités remarquables <input type="checkbox"/> Retours qualitatifs
	Résultat	<input type="checkbox"/> Nombre et typologie des projets de valorisation du patrimoine	
C.1.5. <i>L'accès à l'offre culturelle, de loisirs et de l'enseignement supérieur est favorisé</i>	Suivi	<input type="checkbox"/> Évolution du nombre de micro-folies <input type="checkbox"/> Nombre de bibliothèques bénéficiant du volet « ouvrir plus » Plan bibliothèques <input type="checkbox"/> Nombre de villes bénéficiant du pass culture <input type="checkbox"/> Nombre de librairies en centre-ville	<input type="checkbox"/> Tableau de recensement des projets ACV <input type="checkbox"/> Données issues de l'AMI Cnam <input type="checkbox"/> Étude Sites et Cités remarquables <input type="checkbox"/> Données de l'ADRC <input type="checkbox"/> Sondages auprès des habitants <input type="checkbox"/> Données du ministère de la culture
	Résultat	<input type="checkbox"/> Nombre d'antennes Cnam ouvertes <input type="checkbox"/> Nombre de nouveaux cinémas ou ayant fait l'objet d'extension situés au sein du périmètre ORT et fréquentation	
C.1.6. <i>Les services publics sont mieux identifiés par les habitants</i>	Suivi	<input type="checkbox"/> Nombre de projets portant sur la rénovation d'un bâtiment de service public	<input type="checkbox"/> Tableau de recensement des projets ACV <input type="checkbox"/> Sondages auprès des habitants <input type="checkbox"/> Données de la BPE
	Résultat	<input type="checkbox"/> Taux d'équipements publics en centre-ville et en périphérie	
C.1.7. <i>Les questions autour de la transition énergétique et écologique sont mieux prises en compte</i>	Suivi	<input type="checkbox"/> Production énergies renouvelables	<input type="checkbox"/> Données MTES <input type="checkbox"/> Données DHUP <input type="checkbox"/> Données BDT
	Résultat	<input type="checkbox"/> Projets profitant de la démarche « Territoire sobriété foncière » <input type="checkbox"/> Typologie des mobilités propres <input type="checkbox"/> Nombre de projets portant sur l'agriculture urbaine	

Tableau n° 11 :

Q2 : le programme a-t-il répondu aux besoins exprimés par les villes moyennes ?

Critères	Indicateurs	Sources
<p>C.2.1.</p> <p><i>Les orientations du programme sont adaptées au profil des 222 villes et répondent à leurs attentes</i></p>	<input type="checkbox"/> Concordance objectifs/profil des villes retenues <input type="checkbox"/> Nombre de villes début/fin de programme <input type="checkbox"/> Nombre et typologie des projets mis en œuvre <input type="checkbox"/> Perception du programme par les habitants des villes	<input type="checkbox"/> Tableaux de suivi ACV <input type="checkbox"/> Entretiens auprès des référents ACV <input type="checkbox"/> Sondage / questionnaire échelon régional, départemental et communal <input type="checkbox"/> Données Anru <input type="checkbox"/> Sondages auprès des habitants
<p>C.2.2.</p> <p><i>Le programme a un effet de levier sur l'action des acteurs locaux</i></p>	<input type="checkbox"/> Nombre et typologie des bonnes pratiques, pratiques innovantes identifiées <input type="checkbox"/> Développement de nouveaux partenariats avec des acteurs locaux <input type="checkbox"/> Nombre d'opérations enclenchées dans le cadre des AMI, démarches expérimentales <input type="checkbox"/> Projet ayant reçu un prix graines de boss locaux <input type="checkbox"/> Nombre d'actions sous maîtrise d'ouvrage d'investisseurs / opérateurs privés <input type="checkbox"/> Perception du programme par les habitants des villes	<input type="checkbox"/> Liste des bonnes pratiques ACV <input type="checkbox"/> Entretiens auprès des directeurs de projets ACV <input type="checkbox"/> Liste des partenariats locaux villes/entreprises, associations ou acteurs locaux <input type="checkbox"/> Tableau de recensement des projets ACV <input type="checkbox"/> Recensement des études par la Banque des territoires <input type="checkbox"/> Sondages auprès des habitants
<p>C.2.3.</p> <p><i>Les cinq axes du programme sont mobilisés par les villes</i></p>	<input type="checkbox"/> Classement des axes prioritaires à plusieurs échelles territoriales <input type="checkbox"/> Répartition budgétaire au sein des villes par axe d'intervention <input type="checkbox"/> Mobilisation des autres ministères	<input type="checkbox"/> Tableau de recensement des projets <input type="checkbox"/> Données fournies par les villes
<p>C.2.4.</p> <p><i>Le programme ACV s'articule avec les ORT</i></p>	<input type="checkbox"/> Nombre conventions ORT/villes ACV <input type="checkbox"/> Arguments principaux ayant conduit les villes à homologuer leur convention ACV en ORT	<input type="checkbox"/> Tableau de suivi <input type="checkbox"/> Recensement des ORT

Critères	Indicateurs	Sources
C.2.5 <i>Les habitants sont satisfaits de leur centre-ville et l'attractivité touristique augmente</i>	<input type="checkbox"/> Perception des effets du programme par les habitants <input type="checkbox"/> Fréquentation en centre-ville <input type="checkbox"/> Nombre d'équipements touristiques	<input type="checkbox"/> Sondages auprès des habitants <input type="checkbox"/> Données relatives au tourisme

Tableau n° 12 :

Q3 : dans quelle mesure le partenariat a joué un rôle dans le déploiement du programme ?

Critères	Indicateurs	Sources
C.3.1. <i>La coordination des quatre partenaires permet de mieux répondre aux besoins des villes</i>	<input type="checkbox"/> Comitologie partenariale <input type="checkbox"/> Résorption et persistance de points de blocage partenariaux <input type="checkbox"/> Nombre de comité local projet de projet ou autres rencontres <input type="checkbox"/> Nombre et typologie de cofinancements <input type="checkbox"/> Nombre d'actions partenariales réalisées (Forum des solutions, AMI Cnam...)	<input type="checkbox"/> Calendrier des rencontres pour les différents échelons territoriaux / tableau suivi animation <input type="checkbox"/> Entretiens individuels et groupé avec les membres du Copil <input type="checkbox"/> Entretiens avec les référents et Directeurs de projet ACV <input type="checkbox"/> Questionnaire/enquête auprès des villes
C.3.2. <i>Le programme a accueilli de nouveaux partenaires tout au long de son déploiement</i>	<input type="checkbox"/> Nombre et typologie des nouveaux partenariats <input type="checkbox"/> Acteurs économiques concernés (partenaires privés) <input type="checkbox"/> Nombre de projets menés avec les nouveaux partenaires et répartition géographique	<input type="checkbox"/> Tableau de suivi des nouveaux partenariats <input type="checkbox"/> Nombre de conventions de partenariat signées <input type="checkbox"/> Entretiens avec les référents et Directeurs de projet ACV <input type="checkbox"/> Tableau de recensement des projets ACV
C.3.3. <i>Le programme a mobilisé plusieurs autres services / ministères</i>	<input type="checkbox"/> Nombre de ministères concernés et interventions <input type="checkbox"/> Suivi du dispositif Réinventons nos cœurs de villes	<input type="checkbox"/> Liste ministères concernés et projets menés avec eux <input type="checkbox"/> Étude Sites et cités remarquables

<i>Critères</i>	<i>Indicateurs</i>	<i>Sources</i>
<i>C.3.4. Le programme mobilise l'ensemble des échelons territoriaux</i>	<input type="checkbox"/> Nombre d'échelons mobilisés / acteurs locaux selon responsabilité <input type="checkbox"/> Fréquence des rencontres <input type="checkbox"/> Articulation du suivi et de l'animation <input type="checkbox"/> Répartition des actions selon la maîtrise d'ouvrage (communale / communautaire)	<input type="checkbox"/> Tableau de suivi ACV <input type="checkbox"/> Entretiens auprès des référents et directeurs de projets ACV

Tableau n° 13 :

Q4 : les ressources financières, humaines et techniques affectées au programme ont-elles été investies sur cinq ans de manière optimale ?

<i>Critères</i>	<i>Indicateurs</i>	<i>Sources</i>
<i>C.4.1. L'État et les partenaires ont respecté leurs engagements financiers</i>	<input type="checkbox"/> Total des engagements financiers échelle nationale et régionale <input type="checkbox"/> Couverture, équilibre et/ou déséquilibres géographiques <input type="checkbox"/> Taux d'utilisation de chaque outil financier / capacité des porteurs de projet à mobiliser les financements partenariaux	<input type="checkbox"/> Tableau engagements financiers <input type="checkbox"/> Entretiens individuels avec les partenaires financiers du programme
<i>C.4.2. Les différentes phases du programme ont été respectées</i>	<input type="checkbox"/> Calendrier des phases selon les villes <input type="checkbox"/> Adaptation des villes aux échéances fixées (signature des avenants) pour la mise en œuvre et la qualité de leur projet	<input type="checkbox"/> Tableau de suivi des avenants ACV <input type="checkbox"/> Doctrine des signatures d'avenants <input type="checkbox"/> Entretiens auprès des référents et directeurs de projet ACV
<i>C.4.3. Effet de levier grâce à l'additionalité des ressources financières et humaines employées</i>	<input type="checkbox"/> Effet d'éviction minimal <input type="checkbox"/> Nombre de Directeurs de projet cofinancés par l'Anah <input type="checkbox"/> Articulation entre les différentes offres d'accompagnement en ingénierie <input type="checkbox"/> Satisfaction villes	<input type="checkbox"/> Tableau suivi des engagements financiers <input type="checkbox"/> Recensement des aides proposées dans le cadre du programme ACV <input type="checkbox"/> Entretiens auprès des référents et directeurs de projet ACV
<i>C.4.4. L'ensemble des acteurs du programme ont été mobilisés</i>	<input type="checkbox"/> Rôle et responsabilité de chacun <input type="checkbox"/> Formation / information des chefs de projets <input type="checkbox"/> Association des habitants / public aux projets	<input type="checkbox"/> Grille auto-évaluation villes <input type="checkbox"/> Formations CNFPT et animation e-communauté <input type="checkbox"/> Entretiens référents <input type="checkbox"/> Entretiens équipe ACV <input type="checkbox"/> Entretiens partenaires

Source : ANCT Guide du programme – Edition septembre 2021

#### **Annexe n° 4. Un référentiel d'évaluation nationale à 360 degrés : des indicateurs nationaux qui s'enrichissent progressivement**

- Les indicateurs de suivi et de résultat concernent en 2021 :
  - l'évolution du déploiement ;
  - l'évolution des engagements financiers du programme ACV (État et partenaires) ;
  - le déploiement des ORT ;
  - le suivi des subventions au titre du fonds friches ;
  - le suivi des dispositifs culturels (nombre de micro-folies engagées dans les villes ACV, nombre de villes bénéficiant du Pass-Culture, etc.).

Les indicateurs de résultat présentent notamment les résultats des engagements financiers des partenaires, à savoir le nombre de logements réhabilités par Action Logement ACV (État et partenaires) et le nombre de logements subventionnés par l'Anah. En outre, l'atlas de février 2022 s'est récemment enrichi d'autres indicateurs de résultat :

- les partenariats nationaux et le suivi de démarches expérimentales ;
- la mesure de la thermo sensibilité (Partenariat Enedis) ;
- ou encore la relocalisation des services publics.

- Les premiers indicateurs d'impact du programme ACV ont été pré-identifiés par les cabinets du Président de la République et du Premier ministre dès le lancement du programme. Ils concernent :

- la vacance commerciale à l'échelle communale,
- la vacance de logements,
- le nombre de logements produits ou rénovés, réhabilités, restructurés.

D'autres indicateurs se sont ajoutés au fur et à mesure de la disponibilité des données acquises, à titre onéreux ou en partenariat. Les indicateurs quantitatifs d'impact proviennent notamment du baromètre de l'immobilier issu des bases immobilières des notaires de France, de l'entreprise Codata<sup>98</sup>, du plan de lutte contre la vacance de logement de la DGALN/DHUP, et de Mytraffiq<sup>99</sup>. L'atlas de l'ANCT de février 2022 les restitue sous forme de ratios.

---

<sup>98</sup> Le coût pour les données sur la vacance commerciale Codata représente 25 000€/an.

<sup>99</sup> Le coût pour les données sur les flux des personnes (fréquentation de chaque centre-ville, taux d'activation agglomération/cœur de ville, provenance des visiteurs) de Mytraffiq s'élève à 330 000 euros/an.



### Les indicateurs d'impacts quantitatifs de l'ANCT en 2021

- 1/ Évolution du marché immobilier dans les villes du programme (mesurée annuellement)<sup>100</sup>
  - +14 % de ventes dans les villes/agglomérations ACV par rapport à 2018
  - + 36 % des villes-centres sont plus dynamiques que le reste de leur EPCI
  - +10 % des villes-centres ACV portent le marché local face à une périphérie qui décroît
  
- 2/ Vacance globale et structurelle des logements du parc privé (mesurée annuellement)<sup>101</sup>
  - 4,7 % de vacance de longue durée dans le parc privé en 2020 (très légère diminution -0,08 points) dans les villes ACV de 2019 à 2020
  
- 3/ Vacance commerciale (mesurée annuellement)<sup>102</sup>
  - 13 % de taux de vacance commerciale en 2020 dans les centres-villes des communes ACV. En 2018 et 2019, avant la crise sanitaire, ce taux s'élevait à 12 %
  
- 4/ Attractivité des centres-villes ACV au sein de leur agglomération<sup>103</sup>
  - 62 % se rendent au moins une fois par mois dans le centre de la ville ACV (stable entre 2020 et 2021) contre 28 % dans les centres-villes hors ACV
  
- 5/ Fréquentation dans les centres-villes ACV
  - + 15 % de hausse moyenne de fréquentation en 2021 dans les villes ACV contre 2% dans les centres-villes hors ACV

Source : ANCT - Atlas de février 2022

L'atlas présente en complément le volet qualitatif des indicateurs d'impact à travers le ressenti des habitants des villes ACV, en se fondant sur deux sondages annuels réalisés avec le CSA et Centre-ville en mouvement (Baromètre du centre-ville et des commerces) d'une part, avec l'Ifop et Ville de France d'autre part, comme il a été indiqué plus haut.

<sup>100</sup> Voir le baromètre de l'immobilier : mai 2021- 2ème édition - (Sources : bases immobilières des Notaires de France)

<sup>101</sup> Cf. DHUP et Mission Lutte contre les vacances de logement

<sup>102</sup> Cf. chiffres de Codata. Les recensements sur le terrain sont exhaustifs à l'intérieur des périmètres définis par Codata, ce qui signifie que toutes les cellules sont prises en compte, qu'elles soient occupées ou non par un commerce et que le commerce appartienne à un réseau organisé ou à un commerce indépendant.

<sup>103</sup> Les indicateurs d'impacts quantitatifs destinés à mesurer l'attractivité des centres-villes ACV au sein de leur agglomération et la fréquentation dans les centres-villes ACV sont issus de L'observatoire des mobilités – Mytraffic – 2021.

**Les indicateurs qualitatifs d'impact de l'ANCT en 2021**

- 73 % des Français fréquentent un centre-ville au moins par semaine (chiffre stable)
- 64 % des Français sont attachés à leur centre-ville (73 % chez les 18-24 ans)
- 27 % des Français perçoivent le centre-ville plutôt en développement <sup>104</sup>
- 88 % des habitants des villes moyennes considèrent préférable d'habiter une ville moyenne
- 44 % des habitants des villes moyennes ACV ont entendu parler du programme (+ 6 points)
- 1/3 des actifs habitant les grandes villes envisagent de déménager (+16 points par rapport à 2020)<sup>105</sup>

*Source : ANCT - Atlas de février 2022*

---

<sup>104</sup> Cf. 6<sup>ème</sup> baromètre du Centre-ville et des commerces (CSA/CVM).

<sup>105</sup> Cf. le baromètre des territoires sur l'attractivité des villes moyennes (Ifop/VDF).