



REVITALISATION DES CENTRES-VILLES ET DES CENTRES-BOURGS : ENTRE ENTHOUSIASME ET FRUSTRATIONS

La dévitalisation des centres-villes et des centres-bourgs a longtemps été un phénomène sous-estimé, voire nié par les pouvoirs publics. C'est pourquoi, dès 2016, le Sénat s'était préoccupé de la désertification des centres-villes et centres-bourgs, qui déséquilibre les territoires, fragilise les économies locales et affecte le lien social.

Le Sénat¹ a ainsi inséré plusieurs dispositions dans la loi ELAN du 23 novembre 2018 et a contribué à l'émergence des programmes gouvernementaux de revitalisation dénommés « **Action cœur de ville** » (ACV) et « **Petites villes de demain** » (PVD). Pilotés par l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT), ces programmes ont été lancés respectivement en décembre 2017 et octobre 2020.

Quel a été l'impact concret de la loi ELAN sur la **revitalisation des centres-villes et centres-bourgs** en France ? Peut-on tirer un premier bilan des **opérations de revitalisation des territoires (ORT)** et du programme ACV ? Quelles sont les attentes des élus concernant le programme PVD, plus récent ?

C'est pour répondre à l'ensemble de ces interrogations que la délégation aux collectivités territoriales, présidée par Françoise GATEL, et la délégation aux entreprises, présidée par Serge BABARY, ont lancé, en février 2022, une mission conjointe de contrôle. Cette mission, présidée par Rémy POINTEREAU, est composée de Serge BABARY, Gilbert-Luc DEVINAZ et Sonia de LA PROVÔTÉ.

Après 29 auditions, 4 déplacements sur le terrain et 2 consultations en ligne auprès des élus locaux et des acteurs des programmes ACV et PVD, la mission propose **14 recommandations** afin de **renforcer la politique actuelle de revitalisation** et d'**offrir ainsi aux élus locaux les moyens d'enrayer une évolution lourde** dont les **conséquences peuvent être dramatiques pour les équilibres territoriaux**.

1. LE VOLET REVITALISATION DE LA LOI ELAN : UN PREMIER BILAN GLOBALEMENT POSITIF

LES CONSTATS

1- L'ORT : UN OUTIL PARTENARIAL VERTUEUX, APPRÉCIÉ DES ÉLUS LOCAUX

Inspirée par les propositions sénatoriales (dispositif « OSER »), l'Opération de revitalisation des territoires, qui constitue le cœur du volet « revitalisation » de la loi ELAN, permet aux élus de mettre en œuvre un « **projet global de territoire** ». Matérialisée par une **convention** signée entre la ville, l'intercommunalité et l'État, l'ORT confère aux communes signataires une **palette d'outils juridiques et fiscaux** pour renforcer l'**attractivité commerciale** en centre-ville et **moderniser le parc de logements** : dispense d'autorisation d'exploitation commerciale en centre-ville et, inversement, possibilité de suspension de projets commerciaux périphériques ; accès prioritaire aux aides de l'ANAH et éligibilité au dispositif de défiscalisation Denormandie dans l'habitat ancien, renforcement du droit de préemption urbain et du droit de préemption dans les locaux artisanaux et dispositions facilitant la dissociation des baux locatifs situés au-dessus des commerces ; obligation d'information du maire et du président de l'EPCI six mois avant la fermeture d'un service public.

¹ [Rapport d'information](#) de MM. Rémy POINTEREAU et Martial BOURQUIN, fait au nom de la Délégation aux entreprises et de la Délégation aux collectivités territoriales n° 676 (2016-2017) - 20 juillet 2017. À la suite de ce rapport d'étape, a été créé un groupe de travail associant tous les groupes politiques du Sénat ainsi que les commissions permanentes concernées. Il a abouti, après 9 mois de travail, à une [proposition de loi](#) portant Pacte national pour la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs. Le Sénat a adopté à l'unanimité cette proposition de loi le 14 juin 2018.

=> **60 % des élus consultés dans le cadre de la mission** estiment que ces mesures contribuent à la revitalisation. Pourtant, seule la moitié des élus déclare connaître le **fonctionnement et le contenu des ORT** ; c'est pourquoi le rapport formule une recommandation générale permettant de combler ce déficit de notoriété des élus concernant la politique de revitalisation (*cf. infra*). Beaucoup ignorent par exemple l'efficacité de certaines des mesures précitées : ainsi, le moratoire d'implantation commerciale en périphérie des ORT a un effet dissuasif.

=> le rapport relève également que le principe général d'interdiction de création ou extension de projets d'équipement commercial qui engendreraient une artificialisation des sols, principe posé par la loi « Climat et résilience », peut contribuer à un **opportun rééquilibrage centre/périphérie**.

=> En réalité, au-delà des mesures précises, mal connues des élus, ces derniers apprécient surtout la **dynamique créée par les ORT**. Elles permettent en effet de créer un espace de dialogue et un mode de gouvernance favorables à la conduite des projets de revitalisation.

2- L'ANALYSE D'IMPACT DU PROJET COMMERCIAL, UN NOUVEL OUTIL AU SERVICE DE LA REVITALISATION

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

- évaluer les effets du projet sur **l'animation et le développement économique du centre-ville de la commune**, des communes limitrophes et de l'EPCI, ainsi que sur l'emploi ;
- démontrer qu'**aucune friche** existante en **centre-ville, ou à défaut en périphérie** ne permet l'accueil du projet envisagé. Le bilan de l'analyse d'impact est globalement **positif**. Cette analyse est d'ailleurs prise en compte par les **Commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC)**. Toutefois :

- Les porteurs de projets présentent trop souvent des analyses d'impact **incomplètes ou imprécises**, de sorte que les effets du projet sur la revitalisation n'apparaissent pas toujours clairement. En outre, l'indépendance des organismes chargés de les réaliser, mais rétribués par les porteurs de projets, pose question ;
- le **test anti-friches** se heurte à la difficulté d'**identifier** et de **répertorier les friches**.

LES PROPOSITIONS

Pour **donner un nouvel élan à la politique de revitalisation**, la mission préconise :

- ✓ de « **muscler** » le **dispositif Denormandie** d'aide fiscale à la rénovation de l'habitat ancien, d'une part en l'étendant aux locaux commerciaux, d'autre part, en le faisant mieux connaître des élus (un tiers ne le connaissent pas ou ne l'utilisent pas) et des investisseurs potentiels () ;
- ✓ d'**affranchir les actions** de revitalisation en **ORT des règles contraignantes du « Zéro artificialisation nette »** ; en effet, les règles de sobriété foncière ne doivent pas nuire aux indispensables actions de revitalisation dans les territoires fragilisés ;
- ✓ d'**utiliser davantage les documentations de planification urbaine** et principalement le PLU pour agir dans un cadre supra-communal, et limiter ainsi le risque de concurrence entre territoires, notamment pour réguler les « **dark stores** » et la logistique des flux commerciaux ; dans ce cadre, la mission suivra avec intérêt les évolutions réglementaires annoncées par le gouvernement pour qualifier d'entrepôts les *dark stores*, même dotés d'un point de retrait ;
- ✓ de **renforcer le contrôle préfectoral des implantations commerciales en périphérie** ;
- ✓ de **s'assurer de la mise en œuvre du dispositif législatif** visant à **limiter l'ouverture dominicale des grandes surfaces en périphérie**.

2. « ACTION CŒUR DE VILLE » ET « PETITES VILLES DE DEMAIN » : DES ÉLUS ENTHOUSIASTES SUR LA METHODE MAIS DES FINANCEMENTS INSUFFISANTS ET UNE MISE EN ŒUVRE COMPLEXE

TROIS CONSTATS :

1. UNE MÉTHODE, APPRÉCIÉE DES ÉLUS LOCAUX, QUI CRÉE UNE DYNAMIQUE DE REVITALISATION

Les programmes « Action cœur de ville » et « Petites villes de demain » :

- apportent une méthode pour **lancer, accélérer ou structurer une dynamique locale de revitalisation du territoire** qui part des besoins et des projets du terrain et intègre des problématiques nouvelles, comme celle de la transition environnementale ;
- incitent à construire une **stratégie globale** mobilisant de façon **transversale** les politiques publiques de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs ;
- renforcent une **démarche partenariale avec l'État et les partenaires des programmes** ;
- permettent immédiatement un **accès privilégié à du co-financement de l'ingénierie** (recrutement des chefs de projets).

Les élus jouent un rôle décisif dans ces dynamiques et portent **avec enthousiasme ces politiques de revitalisation dans de nombreuses villes. La coopération interterritoriale** est une clé de la réussite des programmes.

Ces programmes accompagnent un changement de perception des villes petites et moyennes, plébiscitées pour leur qualité de vie dans le contexte du réchauffement climatique et de développement massif et pérenne du télétravail.

2. UN SOUS-FINANCEMENT QUI CRÉE DES FRUSTRATIONS CHEZ LES ÉLUS

Ces programmes ACV et PVD font aussi l'objet de **5 critiques fortes sur le volet financier** :

- 1^{ère} critique : l'évaluation financière par la mission conjointe de contrôle démontre que les communes ACV n'ont **pas d'accès prioritaire aux dotations de l'État** (DETR, DSIL, FNADT...). Globalement **la part des subventions qu'elles reçoivent sur ces dotations n'a pas progressé et a même diminué entre 2018 et 2021**. Pour faire face à ce désengagement, la mission préconise de créer un **fonds dédié** doté de **2 milliards d'euros** sur la durée restante des programmes ;
- 2^{ème} critique : les subventions pèsent trop peu dans l'enveloppe globale. En effet, les élus ont pu croire que les programmes ACV et PVD leur donnaient accès à des **subventions**, respectivement de 5 milliards et 3 milliards d'euros, comme pour les dispositifs ANRU. Or, la majorité des aides (de l'État et de ses partenaires) sont **en réalité des prêts, des prises de participation et des aides aux bailleurs privés**. Par exemple, les dotations de l'État dans le cadre d'ACV ne représentent que 600 millions d'euros sur les 5 milliards de l'enveloppe du programme. Les financements annexes (Fonds Friche, Fonds de restructuration des locaux d'activité...) ne sont qu'un apport ponctuel qu'il faudrait pérenniser ;
- 3^{ème} critique : les aides de l'État et des partenaires demeurent **insuffisantes**. Même en prenant en compte toutes les aides, quelle qu'en soit leur nature, elles représentent, en moyenne, **moins de 25 % des plans de financement des projets « Action cœur de ville »**. La politique de revitalisation des centres-villes est donc essentiellement financée par les collectivités territoriales elles-mêmes ;
- 4^{ème} critique : les collectivités n'ont généralement **pas de visibilité pluriannuelle des financements** et doivent donc composer au coup par coup, en tenant compte en outre de multiples appels à projets qui interfèrent dans le calendrier et le projet lui-même. Cette situation génère une grande **incertitude** sur une politique publique qui a besoin de **perspectives** ;
- enfin, dernière critique : **le volet commercial des opérations de revitalisation n'est pas suffisamment développé**. Le taux de vacance commerciale a en effet progressé de 1 point depuis 2019 dans les villes ACV.

Interrogés par le Sénat, les acteurs locaux (élus et chefs de projet) étaient invités à s'exprimer sur les critiques de ces programmes. S'ils soulignent différentes difficultés liées au fonctionnement administratif du programme (complexe, lourd, lent...), l'essentiel des critiques porte **sur les aspects financiers** : le manque de financement tout d'abord, l'absence de visibilité pluriannuelle (planification), le besoin de coordination, l'existence d'une logique d'affichage et la faiblesse des aides sur le commerce.

Pour ACV



Pour PVD



⇒ Au regard de ces éléments, de nombreux élus présentent ces programmes comme une « **grande illusion** », une « **machine à frustrations** », voire « **un pur produit marketing** ».

3. UNE MISE EN ŒUVRE COMPLEXE

La stratégie de revitalisation des villes ACV doit se décliner sur 5 axes thématiques qui imposent aux collectivités un **formatage** de leurs objectifs. Les programmes ont souvent été menés « **à marche forcée** ». Le contexte local n'est pas toujours suffisamment pris en considération, et les régions ou départements, qui ont déployé des politiques de soutien antérieurement aux programmes de l'État, ne sont **pas assez associés**. Les programmes, au fonctionnement lourd et bureaucratique, restent complexes et difficiles à appréhender.

Ces programmes rassemblent des **villes très hétérogènes** dans leurs caractéristiques et leur dynamique de développement. ACV regroupe par exemple Limoges (près de 129 000 habitants) et Chinon (8 214 habitants). Quant au programme PVD, il rassemble par exemple Challans (20 000 habitants) et Illoud (207 habitants). Le rapport plaide pour une **différenciation plus forte dans l'accompagnement des villes partenaires de ces deux programmes**.

Les objectifs des programmes demeurent flous tant au niveau national que local. S'ils traduisent une prise en considération de la France rurale et périphérique, longtemps oubliée des politiques nationales d'aménagement du territoire, **les objectifs attendus de la revitalisation ne sont ni chiffrés, ni facilement évaluables.** Peu de communes sont engagées dans des processus d'évaluation complets. L'objectif de « revitalisation » est mesuré seulement par le retour de commerces et d'habitants dans les centres-villes et centres-bourgs, alors qu'il faudrait se concentrer sur les dispositifs **structurants** qui permettront d'attirer dans les centres les emplois, les commerces, les artisans, les services publics, les professionnels de santé, les équipements sportifs, les activités culturelles...

LES PROPOSITIONS

→ Face au constat de **la satisfaction** que suscitent les deux programmes ACV et PVD, la **mission propose d'assurer leur pérennité jusqu'à la fin du prochain mandat municipal 2026-2032.**

→ Face aux constats sur le **sous-financement et les frustrations que ces programmes génèrent**, la mission recommande de :

- **créer un fonds dédié, complémentaire des fonds existants** (DETR et DSIL). Ce fonds **d'équipement** serait doté de **2 milliards d'euros sur la durée restante** des programmes de revitalisation, c'est-à-dire **jusqu'en 2026** ;
- créer un **fonds d'intervention pour le commerce dans la loi de finances pour 2023**, et créer un outil fiscal comparable au **dispositif Denormandie facilitant la rénovation des commerces**, comme indiqué plus haut ;
- consacrer, dans le **domaine culturel**, une part des crédits d'intervention déconcentrés à des projets de revitalisation des centres-villes ou centres-bourgs ;
- **réduire** le nombre d'appels à projets et appels à manifestation d'intérêt et, pour ceux qui sont jugés indispensables, élaborer un agenda **prévisionnel pluriannuel** ;
- réaliser un **document qui retrace l'intégralité des financements** de l'État et des principaux partenaires financiers, tous dispositifs confondus, sur les villes ACV.
- accompagner et former les élus à la mise en œuvre des nombreux outils existants en matière de **maîtrise du foncier**.

→ Face au constat de la **complexité**, des risques de **standardisation** et de la **difficulté d'évaluer** ces programmes, la mission préconise :

- **de faciliter l'action des élus en simplifiant** drastiquement les dispositifs ACV et PVD et en présentant les offres en fonction des demandes et besoins concrets des élus ;
- de notifier, pour chaque ville, **l'enveloppe pluriannuelle prévisionnelle** de l'État et de ses partenaires à l'appui de son projet de revitalisation sur la durée restante des programmes ;
- d'organiser une fois par an, sur la durée des programmes, à l'initiative du Préfet de département, une **réunion d'information** ouverte à l'ensemble des élus des communes qu'elles soient ou non ACV ou PVD, au sujet de la politique de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs (évolutions législatives, actualité des deux programmes, exemples de réussites de revitalisation, difficultés rencontrées...).
- de **renforcer l'évaluation** des programmes, au national et sur le terrain, en :
 - retenant, pour ACV, **un nombre réduit d'indicateurs nationaux** à suivre dans le temps et à comparer avec d'autres villes moyennes non ACV ;
 - évaluant l'impact de la politique publique de revitalisation **de façon globale** et non pas segmentée ;
 - consacrant un certain pourcentage du financement des programmes ACV à une **évaluation indépendante** ;
 - valorisant et diffusant les **bonnes pratiques locales** de revitalisation.

Délégation aux collectivités territoriales

**PRESIDENTE DE LA
DELEGATION**



[Françoise Gatel](#)

*Sénateur d'Ille-et-Vilaine
(Union centriste)*

**PRÉSIDENT DE LA
MISSION**



[Rémy Pointereau](#)

*Sénateur du Cher
(Les Républicains)*

**RAPPORTEURE DE LA
MISSION**



[Sonia de La Provôté](#)

*Sénatrice du Calvados
(Union Centriste)*

Délégation aux collectivités territoriales : <http://www.senat.fr/commission/decentralisation/index.html>

Délégation aux entreprises

**PRÉSIDENT DE LA
DÉLÉGATION**

**RAPPORTEUR DE LA
MISSION**



[Serge Babary](#)

*Sénateur d'Indre-et-Loire
(Les Républicains)*

**RAPPORTEUR DE LA
MISSION**



[Gilbert-Luc Devinaz](#)

*Sénateur du Rhône
(Socialistes et
Républicains)*

Délégation aux entreprises :

<http://www.senat.fr/commission/entreprises/index.html>

Le rapport est disponible à cette adresse : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2021/r21-910-notice.html>