

... le rapport d'information sur le programme « Petites villes de demain »

« PETITES VILLES DE DEMAIN » : METTRE L'AVENIR AU CENTRE

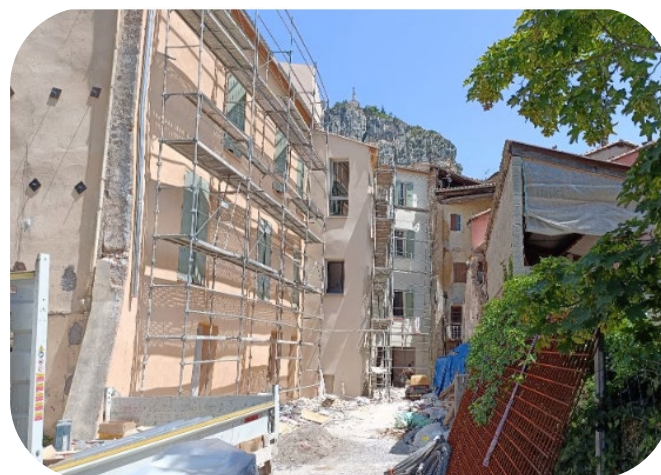
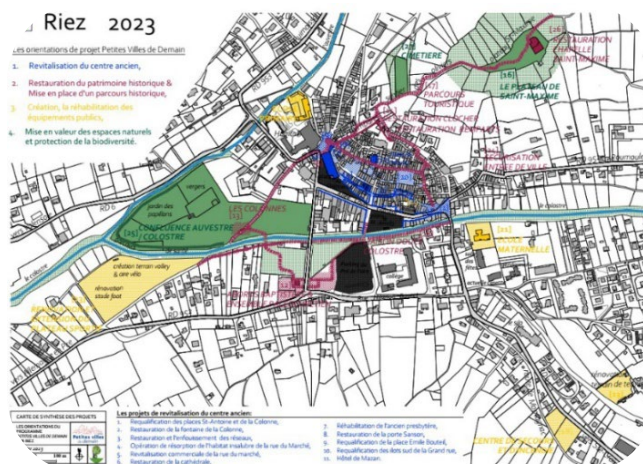
La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a **adopté à l'unanimité**, le 15 octobre 2025, le rapport d'information de Nicole Bonnefoy et Louis-Jean de Nicolaÿ visant à évaluer le **programme national « Petites villes de demain »** (PVD), dont l'arrivée à échéance est prévue en mars 2026.

Lancé en 2020, le dispositif PVD vise à **soutenir la revitalisation des petites centralités de moins de 20 000 habitants** – conformément aux engagements pris lors de l'Agenda rural de 2019 –, à travers un **appui en ingénierie**, sur le modèle du programme « Action cœur de ville » dédié aux villes moyennes.

Dresser un **bilan du dispositif** et envisager sa **postérité au-delà de 2026** : telle a été la mission confiée aux rapporteurs. Le programme PVD ayant déjà fait l'objet d'**évaluations quantitatives** à l'échelle nationale, la commission a résolument adopté une **approche plus qualitative et territorialisée**, fidèle à l'identité du Sénat et s'inscrivant pleinement dans la méthodologie du « **contrôle de proximité** » qu'il entend développer.

Grâce à de nombreux **déplacements** et **témoignages** d'acteurs locaux qui sont les véritables artisans de ce programme, la mission d'information a pu recueillir une matière empirique particulièrement riche. Celle-ci reflète la manière différenciée – et souvent créative et ingénieuse – dont les écosystèmes locaux ont su s'approprier cet outil.

Sur cette base, la commission a adopté **7 recommandations** selon un objectif clair : **capitaliser sur l'héritage de PVD pour aider les territoires ruraux à appréhender leur avenir à plus vaste échelle**.



Requalification de l'ilot des Tilleuls à Castellane (04)

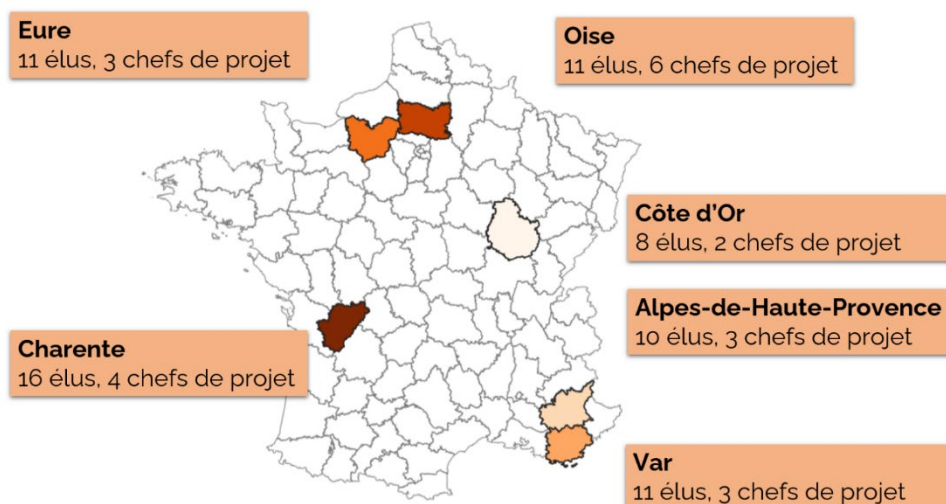
1. L'OBJECTIF : LE NÉCESSAIRE CONTRÔLE DE PROXIMITÉ D'UN PROGRAMME NATIONAL EMBLÉMATIQUE DE L' « AGENDA RURAL »

A. UNE ÉVALUATION TERRITORIALISÉE...

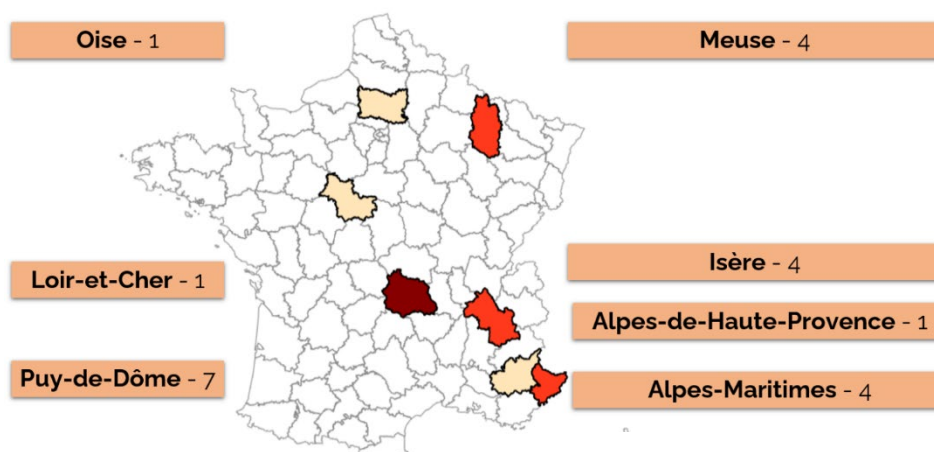
La mission d'information s'est attachée à évaluer la mise en œuvre de PVD à partir de la réalité du terrain : dès lors, elle s'est appuyée sur les **retours d'expérience** des **collectivités territoriales** – à commencer par ceux des élus locaux et de leurs chefs de projet – et des **services déconcentrés de l'État**, selon la méthodologie du « contrôle de proximité » propre au Sénat.

Pour ce faire, afin de compléter la matière issue d'une dizaine d'auditions au Sénat, les rapporteurs se sont rendus dans **six départements** et ont recueilli le témoignage écrit d'élus locaux issus de **sept départements** : au total, **la mission d'information a ainsi pu bénéficier du témoignage de près de 90 élus locaux et de plus de 20 chefs de projet.**

Déplacements réalisés par la mission d'information



Contributions écrites d'élus locaux recueillies par la mission d'information



B. ... D'UN PROGRAMME NATIONAL EN FAVEUR DES PETITES CENTRALITÉS EN MILIEU RURAL

Piloté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), le dispositif PVD, créé en 2020 en tant que volet de l'Agenda rural, vise à soutenir la **revitalisation** des **petites communes de moins de 20 000 habitants** ayant une fonction de **centralité**, à travers un appui en ingénierie. Au total, **1 646 communes** ont été sélectionnées pour bénéficier du dispositif sur proposition des préfets de département, représentant **7,3 millions d'habitants**.

La mise en œuvre de PVD repose sur une **approche ascendante, décentralisée et déconcentrée** : en cela, le dispositif rompt avec la logique « classique » des appels à projets pour faire émerger des **projets « sur mesure »**, adaptés aux besoins de chaque territoire.

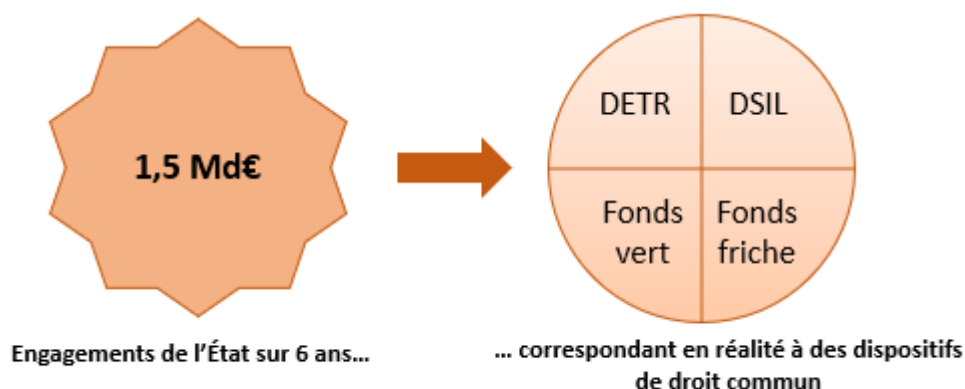
Les **chefs de projet PVD**, qui font l'objet d'un co-financement de l'État (dans la limite de 75 % du coût annuel), constituent la **clé de voûte** de cet édifice : en lien étroit avec les élus locaux, ils ont pour mission de piloter l'élaboration, la mise en œuvre et l'animation du projet territorial de revitalisation.

2. UN DISPOSITIF AMBIGU QUI REPOSE SUR LA CRÉATIVITÉ DE L'ÉTAT TERRITORIAL

A. L'AMBIGUÏTÉ ORIGINELLE SUR LE FINANCEMENT DU DISPOSITIF

Lors de la présentation du dispositif, en octobre 2020, il avait été annoncé que les moyens lui étant affectés correspondraient à une enveloppe de **trois milliards d'euros sur six ans**. Ce montant a toutefois fait l'objet d'un **malentendu dès l'origine**, portant sur deux points.

En premier lieu, cette enveloppe ne correspondait pas à des moyens **supplémentaires** affectés au dispositif mais à des dotations et fonds **de droit commun** – DETR, DSIL, fonds friche et fonds vert – lissés sur six ans, en ce qui concerne les 1,47 Md€ correspondant aux crédits engagés par l'État.



Source : commission. d'après chiffres ANCT

L'autre ambiguïté initiale qui portait sur le financement du dispositif était la suivante : l'enveloppe annoncée ne correspondait pas à proprement parler à un soutien à l'**investissement** des communes lauréates, mais seulement à un **soutien en ingénierie** via des crédits de **fonctionnement**. Un tel calibrage financier a dès l'origine constitué une « **déception** » pour l'ensemble des acteurs concernés. Ce sentiment témoigne du caractère **incomplet**, voire **bancal** du dispositif, entre sa conception, qui reflète l'idée qu'ingénierie et investissement vont de pair, et son déploiement effectif. Ainsi, en raison des arbitrages relatifs au financement de ce programme, il était logique que celui-ci suscite chez les bénéficiaires la « **frustration** » quasi-unanime que les rapporteurs ont pu constater sur le terrain.

« Cela a été une déception qu'il n'y ait pas eu d'enveloppe dédiée pour l'investissement au sein de ce programme. »

Caroline Cayeux, ancienne ministre du partenariat avec les territoires et de la décentralisation, à l'occasion d'un déplacement de la mission d'information à Beauvais le 23 juin 2025

B. UNE MISE EN ŒUVRE QUI REPOSE ESSENTIELLEMENT SUR L'ÉTAT TERRITORIAL

Si le programme a été conçu dès l'origine comme une « **boîte à outils** » nationale, son déploiement effectif et concret a essentiellement reposé sur les **services déconcentrés de l'État**, qu'il s'agisse du portage, de la gouvernance ou encore de l'animation de la démarche. Les rapporteurs ont ainsi pu constater dans l'ensemble des départements au sein desquels ils se sont rendus un **fort degré d'engagement de l'État territorial**, malgré le poids que l'appui au programme a représenté à moyens constants pour les équipes des préfectures et directions départementales des territoires (DDT) / directions départementales des territoires et de la mer (DDTM).

Les rapporteurs ont en outre été très favorablement impressionnés par la **créativité** dont ont fait preuve les services déconcentrés de l'État dans l'animation de ce dispositif. Ils ont ainsi relevé plusieurs **initiatives locales de fort potentiel** qui mériteraient à leurs yeux d'être répliquées dans d'autres contextes tant elles paraissent porteuses de **sens** et d'**efficacité** pour la conduite de projets structurants :

- Valoriser les plans d'action par des **outils cartographiques et visuels**, à l'exemple des Alpes-de-Haute-Provence ;
- Animer le réseau PVD par des **échanges et ateliers participatifs**, comme cela est par exemple le cas dans l'Oise (voir figure ci-contre) ;
- Disposer d'un **maillage territorialisé de référents** en matière d'ingénierie, comme c'est par exemple le cas dans le Var.



Illustration : la ville PVD fictive de « Valrivière », support d'animation d'un atelier participatif du « club PVD » de l'Oise

Source : préfecture de l'Oise

C. LE RISQUE D'UNE CONCURRENCE TERRITORIALE ACCRUE

1. Un déploiement à plusieurs vitesses

La capacité des collectivités lauréates à pouvoir entamer le processus PVD et à être en mesure d'entrer concrètement dans le programme a constitué un **facteur majeur de différenciation** entre les collectivités lauréates. De fortes disparités se sont ainsi dessinées dès le démarrage de PVD, creusant d'une collectivité à l'autre des **écarts non résorbables**. La cause la plus courante de cette entrée différenciée dans le dispositif était la **difficulté à recruter et à fidéliser un chef de projet PVD** d'un territoire à l'autre.

2. Une polarisation fréquente au niveau intercommunal

Les rapporteurs relèvent que dans les communes où les relations avec la communauté de communes sont complexes, le programme accentue encore cette crispation. Ces difficultés fréquentes dans les relations entre communes et EPCI trouvent leur origine logique dans l'**ambivalence** du programme dès sa conception. En effet, celui-ci se focalise sur une **centralité**, créant ainsi le risque de polariser les relations avec les **territoires perçus de facto comme périphériques**.

3. Une difficulté majeure : la coopération entre certains financeurs

Les témoignages recueillis font souvent état d'un **manque de coordination**, voire d'une **attitude non coopérative** entre certains financeurs. Le constat est très fréquent de calendriers non concordants en matière de recherche de financements, voire, comme le relève un élu, de calendriers « **concurrents et non cohérents** ».

3. SUR LE TERRAIN, UNE EXPÉRIENCE LARGEMENT POSITIVE VÉCUE COMME UNE « MARQUE DE CONSIDÉRATION »

Il ressort nettement des **témoignages** recueillis par les rapporteurs le sentiment que PVD a constitué une **expérience positive et profitable** : les élus ont été très nombreux à percevoir le **label PVD** comme une « *marque de considération* » et de « *reconnaissance* » et un gage de « *visibilité renforcée* » et ce, d'autant plus que leurs territoires ne se vivaient pas comme des **priorités** en matière d'**aménagement du territoire**.

Les élus locaux ont largement souligné la **valeur ajoutée** de l'**appui en ingénierie** offert par le programme, qui a permis l'élaboration de **projets « structurants », « ambitieux », « porteurs de sens pour nos concitoyens »**, et s'inscrivant dans une **stratégie globale et cohérente** pour leurs territoires.

Ce bilan positif est néanmoins **tempéré** par **quelques bémols**, à commencer par l'**absence d'enveloppe financière consacrée à l'investissement** dans les **projets** ayant émergé du programme et, bien que de manière plus contrastée, le manque de souplesse et la lenteur de la comitologie sur laquelle s'appuie son déploiement.

COMMENT LES ÉLUS LOCAUX PERÇOIVENT-ILS LE PROGRAMME PVD ?

"PVD est l'un des plus beaux programmes que les élus aient eu à gérer, surtout dans des communes qui n'avaient pas nécessairement eu de projets d'envergure auparavant"



"PVD nous permet de nous sentir considérés et de faire passer les dossiers au-dessus de la pile"

"PVD nous a obligés à réfléchir à une colonne vertébrale pour notre territoire"



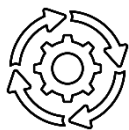
"Notre chef de projet nous a permis de matérialiser nos idées. On avait les idées, et le programme nous a aidés. L'ingénierie a été indispensable"

"PVD a été le moment fort de notre début de mandat, il nous a permis de définir une vision municipale et d'en déduire notre projet pour ce mandat et le suivant"

"Dans ce mandat, nous avons mené beaucoup d'études et de réflexions, le prochain mandat sera l'aboutissement de ces projets"

"Cela a été une déconvenue quand nous avons compris qu'il n'y aurait pas d'enveloppe financière dédiée"

4. LA POSTÉRITÉ DU PROGRAMME APRÈS 2026 : CAPITALISER SUR LA DÉMARCHE PVD POUR STRUCTURER LES TERRITOIRES DE DEMAIN



A. À COURT TERME, ASSURER LA CONCLUSION DU CYCLE PVD

Le programme PVD arrivera à échéance en mars 2026. Or, selon les données de l'ANCT, seules **20 % des actions prévues par les conventions-cadre PVD avaient déjà été livrées au 31 décembre 2024**. Dès lors, les rapporteurs soulignent la nécessité de **ne pas porter un coup d'arrêt** à la dynamique ainsi enclenchée. En effet, les élus locaux rencontrés par la mission d'information expriment de concert le souhait d'une prolongation du programme :

« Nous commençons tout juste à entreprendre les travaux, il serait dommage de couper cet élan »

Un élu du Loir-et-Cher

« Il est essentiel que le soutien au financement de postes de chefs de projet persiste afin que nous puissions mener à bien les projets structurants qui ont été identifiés dans les plans-guide et les ORT »

Un élu des Alpes-Maritimes

Recommandation n° 1 : Conserver le label « PVD » pour les communes en ayant bénéficié et prolonger le co-financement des chefs de projet de deux ans afin d'assurer la concrétisation des projets lancés.

B. AU-DELÀ DE 2028, ESSAIMER L'ESPRIT PVD À TRAVERS LES « TERRITOIRES DE DEMAIN »

1. Passer des « petites villes de demain » aux « territoires de demain »

Le programme PVD a produit des **résultats incontestablement positifs** : il a permis d'outiller les communes dans la conception de projets structurants de territoire, mais aussi de diffuser en leur sein une culture et une méthode de travail précieuses pour réfléchir à leur avenir.

Aussi, les rapporteurs préconisent de continuer à **faire vivre** et d'**essaimer** les **acquis** de cette **expérience** à une **échelle territoriale plus vaste** (au niveau des EPCI ou pôles d'équilibres territoriaux par exemple), à travers le **déploiement d'une démarche qui pourrait s'appeler « Territoires de demain »**.

Recommandation n° 2 : À partir de 2028, essaimer et faire fructifier l'esprit « PVD » en lançant une démarche « Territoires de demain » permettant d'accompagner à plus vaste échelle les territoires ruraux volontaires dans la conduite de leurs projets structurants.

2. Assurer la coopération de l'ensemble des acteurs et soutenir l'ingénierie publique existante

Les rapporteurs émettent plusieurs recommandations en ce qui concerne les **modalités** selon lesquelles pourrait se déployer la démarche qui capitaliserait sur l'expérience PVD.

Premièrement, il apparaît stratégique que le soutien apporté à l'ingénierie s'appuie principalement sur l'**ingénierie publique existante**. En effet, nos territoires bénéficient largement d'une ingénierie déjà existante, publique, performante, bien implantée et bien au fait des spécificités locales, et souvent gratuite, comme dans le cas, par exemple, des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (les CAUE). Dans le **contexte dégradé** qui caractérise actuellement nos **finances publiques**, privilégier l'existant, le local et ce qui est déjà immédiatement opérationnel apparaît comme un levier significatif d'**efficience**. Cela implique en outre de mieux faire connaître aux porteurs de projet l'ingénierie publique locale existante.

Recommandation n° 4 : Apporter une assistance à maîtrise d'ouvrage juridique aux « Territoires de demain » afin que le recours local à l'ingénierie puisse s'appuyer prioritairement sur l'ingénierie publique existante, tout en respectant le code de la commande publique.

Recommandation n° 5 : Établir à destination des élus « Territoires de demain » un recensement exhaustif de l'ingénierie publique existante sur le territoire.

Sur le plan de la **gouvernance**, il est proposé la mise en place pour chaque « territoire de demain » d'un pilotage qui soit co-construit avec l'ensemble des acteurs. En particulier : au lieu de consacrer un temps conséquent à présenter leur projet à chaque financeur potentiel selon un calendrier et des critères d'évaluation différents, les porteurs de projets doivent pouvoir bénéficier d'un **comité de financeurs exhaustif et coopératif**, qui puisse évaluer une bonne fois pour toutes, de manière cohérente et concordante, si les projets élaborés et sélectionnés sont finançables et, si oui, selon quelles modalités.

Recommandation n° 3 : À partir d'un diagnostic de territoire partagé, appuyer la démarche « Territoires de demain » par la co-construction, sur la base d'une proposition initiale formulée par les services de l'État, d'une comitologie adaptée aux particularismes et contextes locaux.

3. Mettre en cohérence les outils contractuels de demain

La **séquence 2026-2027** constituera un **jalon structurant** pour l'**aménagement du territoire** : de nombreux **dispositifs de contractualisation** (contrats de réussite de la transition écologique, contrats de plan État-région, programmes « Action cœur de ville » et « Villages d'avenir », *etc.*) atteindront leur terme à cette échéance.

Pour les rapporteurs, il s'agit d'une **opportunité** de **mettre en cohérence** l'ensemble de ces outils et, ainsi, de doter les « Territoires de demain » d'une **vision pluriannuelle renforcée** en matière de **financements**. Par ailleurs, il importe que les dispositifs contractuels qui seront élaborés pour la prochaine séquence intègrent, de manière plus **systématique** et **transversale**, les **enjeux liés à l'adaptation aux effets du changement climatique**. Cet impératif doit en particulier être au cœur de la démarche des « Territoires de demain » qu'ils appellent de leurs vœux.

Recommandation n° 6 : Profiter de la fin du cycle PVD pour une mise en cohérence globale de l'ensemble des dispositifs de contractualisation et de planification locaux.

Recommandation n° 7 : Renforcer la prise en compte des enjeux d'adaptation au changement climatique, de manière transversale, dans tous les territoires de demain.

POUR EN SAVOIR +

- [Rapport pour avis de la commission sur les crédits consacrés aux politiques des territoires \(PLF pour 2025\)](#)
- [Rapport d'information de la délégation aux collectivités territoriales « ANCT : se mettre au diapason des élus locaux » \(2022-2023\)](#)
- [Rapport d'information de la délégation aux collectivités territoriales « 18 mois après le rapport du Sénat : poursuite d'un dialogue exigeant avec l'ANCT » \(2024-2025\)](#)



Jean-François Longeot
Président
Sénateur du Doubs
(Union Centriste)



Nicole Bonnefoy
Rapporteuse
Sénatrice
de la Charente
(*groupe Socialiste,
Écologiste et
Républicain*)



Louis-Jean de Nicolaÿ
Rapporteur
Sénateur
de la Sarthe
(*Les Républicains*)

[Commission de
l'aménagement du territoire et
du développement durable](#)

☎ 01.42.34.23.20

