

ACTION CŒUR DE VILLE 2023-2026

Une méthode innovante pour amplifier, enrichir et élargir une politique interministérielle et partenariale de soutien au développement durable des villes moyennes et à l'attractivité de leur territoire

Rapport de préfiguration

présenté par Rollon MOUCHEL-BLAISOT
préfet, directeur du programme national Action cœur de ville (ANCT)
et chargé du pilotage interministériel des ORT

Juillet 2022

Synthèse

Lancée en mars 2018, Action Cœur de Ville est une politique publique globale de soutien au développement durable et à l'attractivité de 234 villes moyennes de métropole et d'outre-mer qui exercent une fonction irremplaçable de centralité pour tout leur territoire. Elle est fondée sur un investissement massif visant prioritairement la revitalisation des centres-villes avec, aux côtés de l'Etat, trois partenaires financiers nationaux (Banque des Territoires, Action Logement, Agence Nationale de l'Habitat).

En partant des projets des collectivités, Action Cœur de Ville a pu se déployer rapidement avec l'accompagnement des services déconcentrés de l'Etat malgré la crise sanitaire ou le report des élections municipales. Les traductions concrètes sont aujourd'hui visibles, avec plus de 6 400 projets engagés dans l'ensemble des champs des politiques publiques visées par ACV (habitat, commerce et développement économique, accessibilité et mobilités, espace public et patrimoine, services), du fait d'une trajectoire dynamique des engagements financiers et d'enrichissements continus permettant de compléter l'offre initiale du programme (Réinventons nos Cœurs de Villes, Territoires Pilotes de Sobriété Foncière, partenariats innovants, ...).

La préparation de la prolongation du programme, confirmée par le président de la République en cloturant la 4^{ème} Rencontre Nationale Action Cœur de Ville le 7 septembre 2021, s'est appuyée sur un bilan d'étape réalisé par la mission de préfiguration, pilotée par le directeur national du programme et réunissant, aux côtés de l'ANCT, les partenaires financiers et la DGALN, ainsi que sur un large travail de concertation des parties prenantes et bénéficiaires d'Action Cœur de Ville (élus locaux, services et opérateurs de l'Etat, acteurs institutionnels et associatifs, milieux socio-professionnels) au premier rang desquels l'association Villes de France.

Quatre principaux objectifs ont été identifiés pour la phase 2023-2026, proposant de faire d'Action Cœur de Ville le vecteur privilégié de territorialisation des politiques publiques au service de la transition écologique:

- **Conforter le socle de services, le vivier d'emplois et le rôle de centralité des villes moyennes pour l'ensemble de leur territoire ;**
- **Revitaliser prioritairement le centre-ville afin d'y (re)mettre habitants et activités dans un cadre de vie accueillant, agréable et inclusif ;**
- **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 et des financements adaptés.**

Afin d'atteindre ces objectifs et de ne pas ralentir la dynamique du programme, la mission de préfiguration propose un **principe général de continuité des territoires bénéficiaires** tout en signalant l'intérêt d'inclure quelques villes présentant des situations similaires aux villes Action Cœur de ville après une expertise partagée.

Dans le cadre de la signature de l'avenant de prolongation, les villes devraient confirmer leur volonté de poursuivre ACV en s'inscrivant dans les objectifs 2023-2026 (revitalisation prioritaire du centre-ville ; développement urbain résidentiel et économique basé sur la sobriété foncière ; adaptation au changement climatique, etc.). Les villes devront ensuite être mieux armées pour répondre aux ambitions d'ACV 2023-2026. A cet égard, la mission propose de conforter le rôle et de poursuivre le co-financement de la totalité des chefs de projet, piliers du déploiement du programme dans les territoires, et de mieux les accompagner dans la conduite de projets transverses et complexes. Plus largement, les capacités opérationnelles des villes seront renforcées et leur mise en réseau, favorisant leur complémentarité sur des projets structurants, encouragée.

Les différents niveaux de gouvernance devront également faciliter le déploiement des nouvelles ambitions du programme. Ainsi, la mission préconise que les ministères concernés par les thématiques prioritaires pour la période 2023-2026 soient davantage impliqués dans une gouvernance nationale renforcée au niveau interministériel. A l'échelle régionale, le rôle du Comité régional des financeurs comme instance de coordination, validation et de suivi des plans d'action locaux doit être conforté. Il est également proposé de confier aux préfets de région un pouvoir d'adaptation pour assurer la complémentarité optimale des politiques publiques de l'Etat et avec la Région. Le réseau déconcentré de l'Etat continuera, sous l'autorité des préfets de département, à jouer un rôle primordial d'accompagnement et d'appui aux territoires pour le déploiement du programme. Enfin, il sera nécessaire d'assurer une gouvernance locale régulière associant, sous l'autorité du maire et avec l'intercommunalité, les acteurs locaux pertinents (opérateurs, réseaux consulaires et professionnels, ...).

Afin de favoriser l'émergence, la complémentarité et la cohérence des projets territoriaux, le rapport propose de privilégier l'ORT comme outil opérationnel des coopérations locales et de s'appuyer sur les référents de l'Etat déconcentré pour rapprocher localement ACV avec les autres dispositifs, périmètres et outils existants (Territoires d'Industrie, Numérique, Petites Villes de Demain, France Services, France Mobilités, CRTE, ...). La quasi-totalité des villes ACV s'en sont dotées.

Concernant la localisation des actions, l'intégration possible des quartiers de gare et entrées de ville dans le programme constitue l'opportunité de mener des politiques territoriales de développement durable répondant à une logique de sobriété foncière. Les interventions en centre-ville demeurent cependant la priorité absolue du programme : les actions dans les secteurs périphériques (diversification des usages, requalification des espaces, renaturation, ...) devront être menées en cohérence avec la dynamisation du centre-ville et de renforcement de celui-ci. Le déploiement d'un dispositif national d'intervention pour la requalification des entrées de ville sera proposé pour les plus fragiles.

Afin de concrétiser les actions portées par les collectivités dans leurs plans d'actions, d'importants moyens financiers et fiscaux seront nécessaires, avec une priorité sur le soutien aux investissements. La nécessité d'une **visibilité pluri-annuelle** des financements, notamment dans le cadre des projets complexes, est fortement recommandée.

Enfin, la mission de préfiguration propose de conforter les cinq axes d'intervention du programme, en les reconfigurant avec les objectifs et priorités de la phase 2023-2026 précités, concernant notamment les transitions écologique, démographique et économique :

Le premier axe du programme « De la réhabilitation à la restructuration : vers une offre attractive de l'habitat en centre-ville » favorisera **le passage d'une politique du logement à une politique de l'habitat** afin de prendre en compte non seulement la qualité du logement mais aussi **l'environnement dans lequel il s'inscrit et l'accès aux aménités urbaines qu'il permet**. Afin de maintenir les populations des villes moyennes et d'en attirer de nouvelles, les plans d'actions locaux devront les accompagner dans le renforcement de l'attractivité résidentielle et le développement d'une **offre de logements diversifiée et de qualité**, pour toutes les catégories sociales et les générations.

Pour cela, **la poursuite des interventions massives de l'Anah, d'Action Logement et de CDC Habitat** sur 2023-2026 est primordiale avec optimisation de la complémentarité de leurs dispositifs pour consolider une offre d'intervention globale sur la production de logements et la rénovation du parc existant.

La baisse de la fiscalité dans les secteurs ORT pour encourager cette rénovation d'un nombre considérable de logements est ainsi proposée, tout comme **l'opportunité de faire évoluer le dispositif d'investissement locatif privé dans l'ancien**, en prolongeant et améliorant le « Denormandie dans l'ancien » (au regard des conclusions du rapport d'évaluation Lehnisch à venir) afin de maximiser **son appropriation**.

Par ailleurs, afin de favoriser **la construction neuve durable en centre-ville (friche, dent creuse, démolition-reconstruction)**, la réactivation de l'Aide à la Relance de la Construction durable (ARCD) et l'accès de ce dispositif aux villes ACV qui ont une demande résidentielle forte est

préconisée. Elle permettrait d'offrir une alternative économique au modèle soi-disant moins coûteux de l'étalement urbain.

La suppression **du zonage zone tendue ou détendue**, inopérant aujourd'hui, est vivement recommandée. Elle faciliterait la mise en place d'un véritable parcours résidentiel, les possibilités d'accès (sociale) à la propriété mais aussi le développement d'**une offre en logements intermédiaire**.

L'axe 2 « Favoriser un développement économique et commercial équilibré » devra prolonger l'action sur le commerce, priorité de la première phase du programme, en renforçant notamment la restructuration des locaux commerciaux et l'accompagnement des commerçants dans l'évolution de leurs activités. L'action des managers de commerce, appui précieux d'animation locale et de connaissance des tissus économiques locaux, devra en ce sens se poursuivre. Il est également proposé d'intégrer davantage les enjeux de développement économique, de localisation des activités productives (notamment en relocalisant les activités tertiaires dans les centres-villes) et d'adaptation aux nouvelles pratiques de consommation.

Pour cela, la pérennisation et le réabondement du **Fonds de restructuration des locaux d'activité** (FRLA) géré par l'ANCT sont vitaux afin de permettre la poursuite du **déploiement des foncières de redynamisation territoriale, dans lesquelles la Banque des Territoires investit. Un objectif de 2000 cellules restructurées** dans les villes Action Cœur de Ville (objectif national de 5000 cellules) est proposé.

La concertation des élus a fortement insisté, en outre, sur la réponse à apporter à la fin du FISAC, rompu sans transition. Il est donc proposé de créer un **fonds dédié au développement économique de proximité en cœur de ville, au niveau régional**, incluant l'Etat, la Région, les collectivités et le groupe CDC (Banque des Territoires ou BPI) à sa gouvernance.

L'appropriation des multiples possibilités apportées par les ORT sur ce volet, adapté et renforcé par les lois climat/résilience et 3DS, sera à effectuer auprès des collectivités. **Pour appuyer l'installation en centre-ville d'activités, la réforme des Zones de revitalisation centre-ville (ZRCV) est nécessaire**, en lui donnant plus de visibilité et en instaurant une compensation par l'Etat à 50% à partir de 2023. La cohérence des différents zonages sera impérativement recherchée pour éviter de vider par effet d'aubaine les centres-villes.

L'axe 3 sur l'accessibilité et les mobilités sera centré sur l'accélération de leur « décarbonation » (développement des réseaux de transports en commun, de l'intermodalité, adaptation de l'espace et des infrastructures publics,...), **via la territorialisation de nombreux dispositifs nationaux**. Les plans d'action devront également davantage intégrer les enjeux **de logistique urbaine durable**, pour l'instant peu saisis, et de politique intelligente de stationnement qui ont des impacts sur les usages et la fréquentation des centres-villes ;

Ainsi, subventionner la création de « Maisons des mobilités », lieux ressources pour les mobilités durables et favorisant l'intermodalité apparaît nécessaire. Le développement des mobilités actives, grâce notamment au concept innovant du « design actif » pour inciter les habitants à « se bouger plus », sera également amplifié pendant la deuxième phase d'Action Cœur de Ville.

L'axe 4 « Aménager durablement l'espace urbain et mettre en valeur le patrimoine architectural et paysager » devra accompagner les villes dans les transitions écologique et démographique. Pour conforter les stratégies de développement urbain, résidentiel et économique, respectant les principes de **sobriété foncière et d'usages, la généralisation des travaux du Cercle des Territoires pilotes de sobriété foncière, est préconisé**. Cet accompagnement passera également par la **construction d'une offre**

d'ingénierie globale et transversale sur la Nature en ville, qui est à considérer comme une infrastructure à part entière. D'importants moyens fléchés permettant aux villes d'agir sur l'ensemble des thématiques concernées (foncier, biodiversité, gestion de l'eau, ...) seront déployés, avec l'expertise du Cerema, de l'association Plantes et Cités ou encore des agences de l'eau.

Il nécessitera également des moyens financiers importants **auxquels le Fonds Friches pérennisé et abondé à la hauteur des enjeux** et le nouveau **Fonds de renaturation**, avec une part substantielle de subventions, pourront contribuer significativement. Les villes Action Cœur de Ville devront bénéficier pleinement de ces deux fonds afin qu'elles deviennent démonstratrices de l'intérêt et de la faisabilité de ces démarches de renaturation et de compensation foncière, contribuant ainsi à la résilience écologique des territoires.

Par ailleurs, la prise en compte et la valorisation de la dimension patrimoniale des villes moyennes seront amplifiées grâce à une offre complète d'ingénierie pour accompagner les villes à sortir de la vacance leurs patrimoines remarquables. A cet égard, la poursuite de « Réinventons nos Cœurs de Villes », en associant l'excellence architecturale, les investisseurs et les subventions adaptées, est préconisée pour répondre aux fortes attentes des collectivités.

Pour encourager pleinement le réinvestissement dans le patrimoine, la simplification, l'harmonisation des taux et la concentration du **dispositif Malraux** dans des villes ayant signé une ORT est demandé. L'élargissement de son éligibilité à d'autres usages que le logement, qui n'est parfois pas adapté aux caractéristiques du bâti (activités économiques ou culturelles, etc) est également souhaité.

Enfin, à travers l'axe 5, Action Cœur de Ville aura notamment pour objectif de constituer un « Socle de services » dans chaque ville comme préconisé par France Stratégie. Cela devra concerner tous les services essentiels à la population, du médico-social à la culture en passant par **la formation et l'enseignement supérieur**, en prenant tout particulièrement en compte la transition démographique, avec l'adaptation de la ville au vieillissement. Au-delà de la (re)localisation de services centraux de l'Etat dans les villes moyennes qui doit être poursuivie, il s'agira de faire des villes ACV des véritables pôles de centralité au profit des habitants et acteurs économiques de tout leur territoire. Un travail interministériel pour définir ce Socle de services et faire un bilan ville par ville de celui-ci devra être entrepris sous l'égide d'un comité interministériel Action Cœur de Ville et aux centralités.

Plus particulièrement, l'offre globale **Territoires connectés et durables de l'ANCT permettra une approche globale des services de l'Etat sur le volet numérique**, en partant des projets des territoires. Le **volet Culture**, grâce à la promotion des Capitales Françaises de la Culture et des quartiers culturels créatifs (QCC) sera développé. Enfin, le déploiement des centres de formation du CNAM, l'amplification des campus connectés ou des métiers et la proposition de créer des contrats de site fédérateurs participeront à renforcer l'attractivité des villes moyennes sur le volet **formation et enseignement supérieur**. Ce sera une priorité majeure du programme.

Amplifier, enrichir et élargir le programme caractérisent cette proposition d'une Feuille de route partenariale, ambitieuse et volontariste. Les objectifs transversaux, la méthode innovante d'action publique et les moyens mobilisables font du programme national Action Cœur de Ville un vecteur pionnier pour contribuer, dès maintenant, à la mise en œuvre de la transition écologique dans et avec les territoires.