



BANQUE des
TERRITOIRES



Éclairages

**Le prêt Renouvellement
Urbain – Action Coeur de Ville :
quels impacts économiques
et financiers pour les premières
communes bénéficiaires ?**

n°32 - Juin 2024



Éclairages

Le prêt Renouvellement
Urbain – Action Coeur de Ville :
quels impacts économiques
et financiers pour les premières
communes bénéficiaires ?

n°32 - Juin 2024



Sommaire

●	Résumé.....	06
●	Introduction.....	09
01	Description du prêt de Renouvellement Urbain – Action Cœur de Ville (PRU ACV) et de ses bénéficiaires.....	11
1.1	Les communes du programme ACV peuvent bénéficier du PRU ACV mis en place par la Banque des Territoires, pour financer des projets visant à renforcer l’attractivité de leur centre-ville.....	12
1.2	La Banque des Territoires a mobilisé le PRU ACV pour des communes ayant de moindres capacités de financement par rapport aux autres, compte tenu de leurs caractéristiques économiques et financières.....	16
02	Évaluation de l’impact économique et financier du PRU ACV sur les communes bénéficiaires.....	22
2.1	Méthodologie et données utilisées pour l’évaluation d’impact.....	23
2.2	Résultats de l’évaluation d’impact : le recours au PRU ACV aurait pour effet d’accroître le montant de dette et de dépenses d’équipement des communes bénéficiaires, par rapport à une situation contrefactuelle.....	26
●	Conclusion.....	29
●	Annexe.....	30
●	Bibliographie.....	33

Résumé

Depuis 2018, la Banque des Territoires propose le Prêt Renouvellement Urbain – Action Cœur de Ville (PRU ACV) qui s’inscrit dans le cadre du programme Action Cœur de Ville (ACV). Ce prêt est destiné à financer des projets de redynamisation de centres-villes au sein des communes lauréates du programme ACV, et portés par des acteurs publics et privés.

Six ans après son lancement, cette étude se propose de dresser un bilan du PRU ACV. En s’appuyant sur des données de la DGFIP¹ sur les comptes individuels des communes françaises, cette étude s’intéresse aux communes qui ont été soutenues par ce dispositif. Elle analyse d’une part, le profil des communes bénéficiaires sur la période 2018-2023 et d’autre part, l’impact économique et financier de ce prêt sur les premières cohortes de communes bénéficiaires, en 2018 et 2019. Plusieurs faits saillants ressortent de cette étude.

L’analyse descriptive révèle que le PRU ACV a soutenu des communes qui disposaient de moindres capacités de financement que les autres (autres communes du programme ACV et communes-centre de taille comparable), avant le déploiement du programme.



¹ Direction Générale des Finances Publiques



Ces capacités de financement plus faibles se sont couplées à des besoins d'investissement et à un potentiel d'attractivité *a priori* plus importants pour ces communes, sur la même période.

L'évaluation d'impact suggère que le PRU ACV a eu un effet positif sur le montant de dette et de dépenses d'équipement des communes bénéficiaires. Après le recours à ce soutien financier, les communes financées par le PRU ACV affichent un montant de nouveaux emprunts en moyenne supérieur de 40 % par an, par rapport à une commune comparable non financée par ce prêt (situation contrefactuelle). Ce surcroît de dette s'est accompagné de dépenses d'équipement en moyenne supérieures de 27 % par an, relativement à la situation « contrefactuelle ». Ces résultats additionnels sur la dette et les dépenses d'équipement tendraient à exclure des effets purement d'aubaine ou de substitution.

Introduction

Une étude publiée par France Stratégie en 2022² met en lumière le rôle structurant des villes moyennes dans les domaines économique, social et territorial. Environ 35 %³ de la population française et 30 % de l'emploi salarié sont situés dans ces villes moyennes, qui se positionnent entre petites villes et métropoles dans l'armature urbaine, et assurent un maillage régulier du territoire. En raison de ces caractéristiques, ces communes remplissent des fonctions de centralité, en étant des préfectures ou sous-préfectures pour 75 %⁴ d'entre elles. En outre, la relation étroite qu'elles entretiennent avec leurs espaces environnants, qu'ils soient ruraux ou urbains, contribue à leur rayonnement, au-delà de la seule échelle locale⁵.

Le rôle de ces villes moyennes doit être examiné à la lumière des défis auxquels elles ont été confrontées depuis les années 1970, face à la métropolisation des plus grandes villes. En effet, dans un effort de rééquilibrage avec la région parisienne, les politiques territoriales de ces dernières décennies se sont davantage concentrées sur le développement des métropoles. Or, cette orientation a pu exacerber des disparités territoriales et fragiliser les villes moyennes, dans un contexte de désindustrialisation.

Dès lors, se pose la question de l'attractivité des villes moyennes, en grande partie liée à celle de leur centre-ville. En effet, ces villes moyennes se sont historiquement construites autour de leur centre, où se sont implantés les principaux services publics et commerces de proximité. Le patrimoine historique, présent dans ces centres-villes, joue également un rôle dans la définition de l'identité et de l'attractivité touristique de ces villes moyennes⁴. Dans le même temps, ces centres-villes sont des espaces



² France Stratégie, *Les villes moyennes, un pilier durable de l'aménagement du territoire ?*, 2022, Note d'analyse n°107.

³ France Stratégie, *La revanche des villes moyennes, vraiment ?*, 2022, Note d'analyse n°106.

⁴ CGET (Commissariat général à l'égalité des territoires), *Regards croisés sur les villes moyennes : Des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux*, 2018.

⁵ Santamaria, F., *Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ?*, 2012.



de sociabilité pour les résidents de ces communes et des communes avoisinantes. Une étude du Conseil d'analyse économique⁶ a ainsi souligné l'importance de ces centres-villes et les externalités négatives associées à la perte de leur attractivité, tant sur le plan économique pour les communes, que social pour leurs habitants (qualité de vie, lien social).

Afin de répondre à ces enjeux, l'État par l'intermédiaire de l'Agence Nationale de la Cohésion et des Territoires (ANCT) a lancé le programme Action Cœur de Ville (ACV) en 2018, visant à soutenir le développement de 234 villes moyennes, avec le soutien de trois partenaires : la Banque des Territoires, Action Logement et l'Agence nationale de l'habitat (Anah). Ce programme propose aux villes sélectionnées un accompagnement pour redynamiser leur centre-ville, qui peut passer par une intervention de la Banque des Territoires, sous la forme de prêts, d'appui en ingénierie et d'investissements en fonds propres.

Cet *Éclairages* s'intéresse à l'action de la Banque des Territoires en matière de prêts à destination des communes du programme ACV, en particulier *via* son prêt Renouvellement Urbain Action – Cœur de Ville (PRU ACV). En s'appuyant sur les données comptables des communes françaises, mises à disposition par la DGFIP⁷, cette étude se concentre sur les communes financées par le PRU ACV et exclut les autres typologies de bénéficiaires telles que les contreparties privées de son périmètre. Elle repose sur une double analyse : (1) une analyse descriptive des prêts de la Banque des Territoires et de ses communes bénéficiaires, (2) une analyse contrefactuelle visant à mesurer l'impact des PRU ACV en matière de dette et d'investissement pour les communes bénéficiaires.

⁶ CAE (Conseil d'analyse économique), *Territoires, bien-être et politiques publiques*, 2020, Note n°55.

⁷ Direction Générale des Finances Publiques.



01

**Description du prêt de
Renouvellement Urbain –
Action Cœur de Ville (PRU
ACV) et de ses bénéficiaires**

1.1

Les communes du programme ACV peuvent bénéficier du PRU ACV mis en place par la Banque des Territoires, pour financer des projets visant à renforcer l'attractivité de leur centre-ville

Le prêt de Renouvellement Urbain – Action Cœur de Ville (PRU ACV) finance tous les types d'opérations qui concourent à la requalification territoriale :

- les équipements publics : construction, acquisition ou réhabilitation de bâtiments publics et d'établissements d'enseignement, etc. ;
- les infrastructures et aménagements urbains : infrastructures de transport, d'eau potable et d'assainissement, de valorisation des déchets, infrastructures hospitalières, systèmes de production et de distribution d'énergies renouvelables, requalification des espaces publics et aménagements concourant au projet urbain du quartier, etc. ;
- la construction, l'acquisition ou la réhabilitation de bâtiments tertiaires privés contribuant à la revitalisation économique du quartier (commerces, bureaux, etc.) ;
- le portage foncier dans le cadre de projets d'aménagement.

Le PRU ACV est un prêt adossé au Fond d'épargne qui peut couvrir jusqu'à 100 % des besoins de financement. La durée d'amortissement est de 5 à 30 ans, en cohérence avec la durée de vie économique des actifs financés, avec un différé d'amortissement de 2 ans maximum et un taux d'intérêt indexé sur le taux du livret A, majoré de 60 points de base.

Pour être éligible à un PRU ACV, les projets doivent répondre à une double conditionnalité : être situés dans une opération de revitalisation de territoire (ORT), telle que définie par la loi ELAN, et dans les communes sélectionnées dans le cadre du Programme « Action Cœur de Ville ». Le PRU ACV répond à une logique de géographie prioritaire : c'est l'inclusion du projet dans un périmètre géographique précis qui le rend éligible. Ce périmètre géographique (ORT) est défini entre l'État, les collectivités concernées et les acteurs locaux, et se matérialise par la signature d'un document contractuel qui justifie la localisation du projet dans un zonage prioritaire précis.

Il est à noter que le PRU ACV fait partie d'une vaste gamme de prêts de la Banque des Territoires adressés au secteur public local qui sont de fait accessibles aux communes du programme ACV. Bien que ces prêts puissent renforcer le soutien financier apporté par la Banque des Territoires à ces communes, ils ne seront pas étudiés dans cet *Éclairages*.

Entre 2018 et 2023, le PRU ACV a permis de financer plus de 100 projets situés dans des communes ACV pour un total de 245 millions d'euros de prêts signés. Parmi ces projets, deux ont également bénéficié d'un investissement en fonds propres par la Banque des Territoires.

Après son lancement en 2018, le PRU ACV a connu un pic de signatures d'un montant de 80 millions d'euros en 2020, notamment lié à une clarification de l'offre⁸ qui a conduit

⁸ Redéfinition de l'ORT (Opération de Revitalisation du Territoires) en 2020. L'ORT vise à une requalification d'ensemble d'un territoire dont elle facilite la rénovation du parc de logements, de locaux commerciaux et artisanaux, et plus globalement du tissu urbain, pour créer un cadre de vie attractif propice au développement à long terme des centres-villes et centres-bourgs.

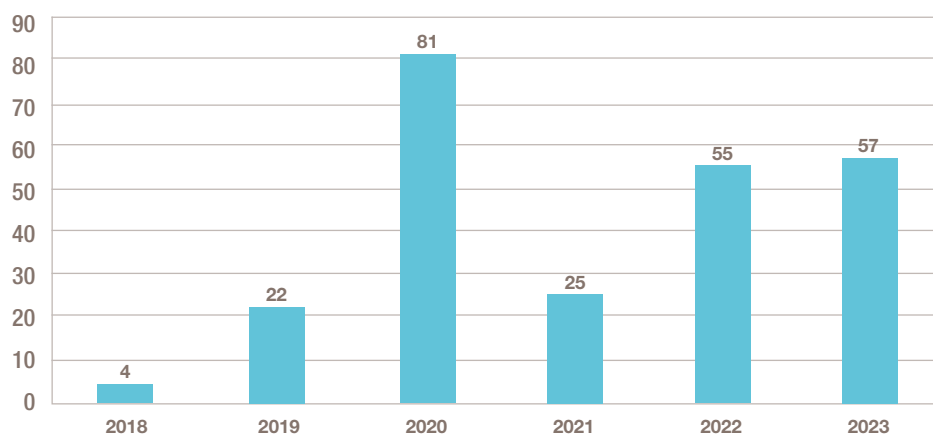
à un plus grand nombre de signatures cette année-là. Après cet effet de rattrapage, le montant de prêts signés en 2021 est revenu à son niveau d'avant 2020, avant de poursuivre sa montée en puissance en 2022 et 2023 (cf. graphique 1).

Le montant moyen des PRU ACV signés a aussi augmenté depuis le lancement du programme, passant d'environ 1,1 million d'euros en 2019 à 3,6 millions d'euros en 2023. En particulier, dans le cas des communes bénéficiaires, le montant moyen du prêt représenterait environ 15 % de leurs dépenses totales d'équipement entre 2018 et 2021, soit un financement relativement significatif à une échelle locale.

• Graphique 1

→ Évolution du montant total des PRU ACV signés entre 2018 et 2023

En M€



• Source : base Banque des Territoires sur les PRU ACV à fin 2023.

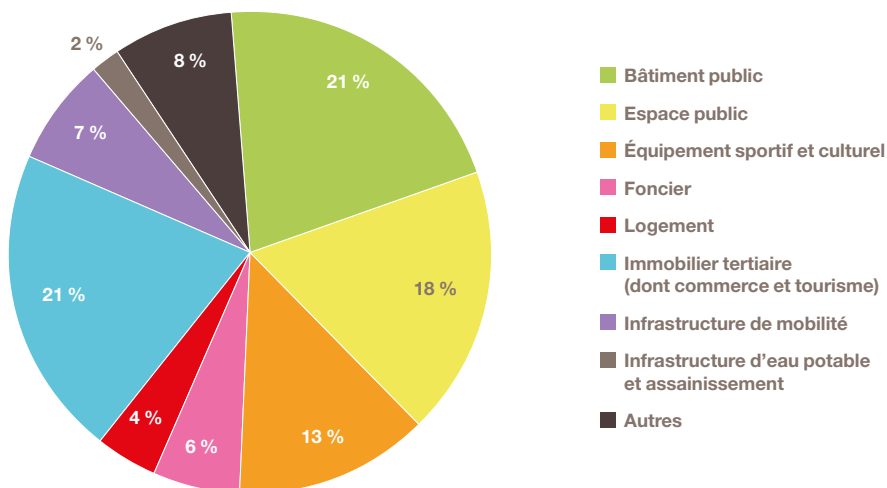
• Champ : ensemble des bénéficiaires du PRU ACV entre 2018 et 2023 en France, soit 110 opérations.

Ce dispositif a également permis de financer une grande diversité de projets de redynamisation de centre-ville (cf. graphique 2), portés par des profils de bénéficiaires très variés (cf. graphique 3). En effet, l'une des originalités de ce prêt de la Banque des Territoires est qu'il peut bénéficier aussi bien à des collectivités locales qu'à des contreparties privées telles que foncières de redynamisation, étant donné leur rôle-clé dans la redynamisation des cœurs de villes. 25 % des projets financés par un PRU ACV sont portés par une contrepartie privée.

• **Graphique 2**

→ **Répartition des opérations PRU ACV signées entre 2018 et 2023 selon la nature du projet financé**

% en volume



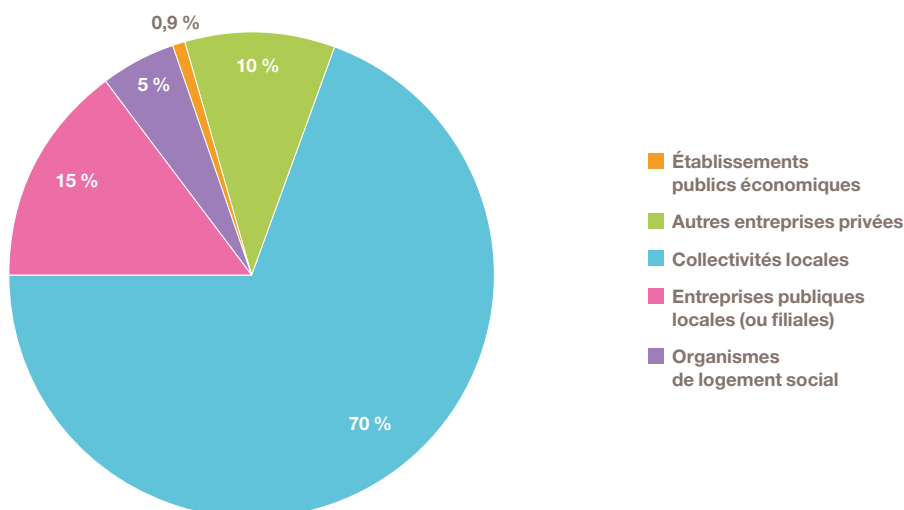
• Source : base Banque des Territoires sur les prêts PRU ACV à fin 2023.

• Champ : ensemble des bénéficiaires du PRU ACV entre 2018 et 2023 en France, soit 110 opérations.

• **Graphique 3**

→ **Répartition des opérations PRU ACV signées entre 2018 et 2023 selon la catégorie de l'emprunteur**

% en volume



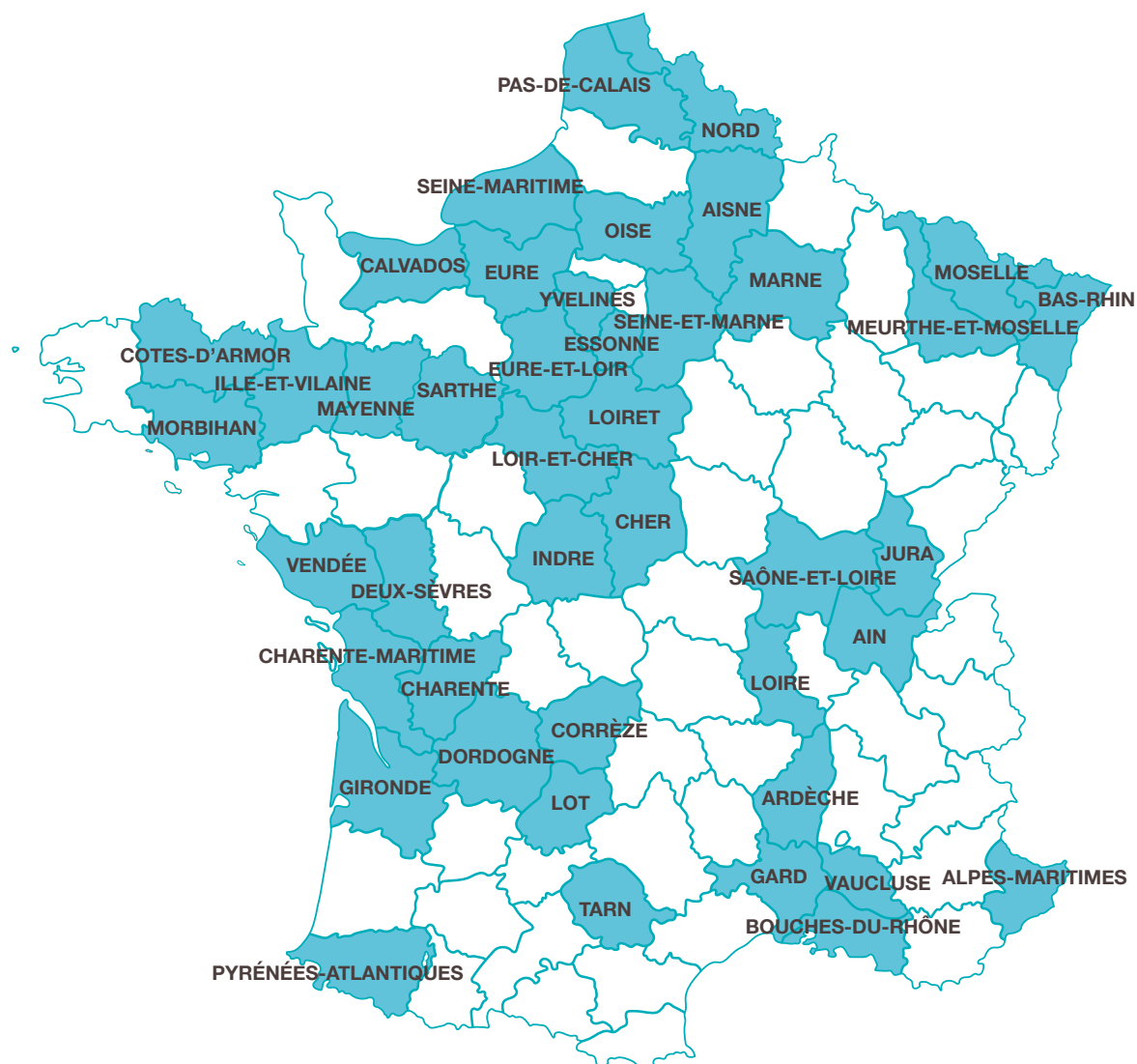
• Source : base Banque des Territoires sur les prêts PRU ACV à fin 2023.

• Champ : ensemble des bénéficiaires du PRU ACV entre 2018 et 2023 en France, soit 110 opérations.

Enfin, le PRU ACV affiche une couverture géographique homogène, avec une mobilisation équilibrée dans l'ensemble des régions françaises (cf. carte 1).

• **Carte 1**

➔ **Ensemble des départements dans lesquels un ou plusieurs PRU ACV ont été réalisés entre 2018 et 2023**



- Source : base Banque des Territoires sur les prêts PRU ACV à fin 2023.
- Champ : ensemble des bénéficiaires du PRU ACV entre 2018 et 2023 en France hexagonale.

1.2 La Banque des Territoires a mobilisé le PRU ACV pour des communes ayant de moindres capacités de financement par rapport aux autres, compte tenu de leurs caractéristiques économiques et financières

Dans cette sous-partie, nous dressons le profil économique et financier des bénéficiaires du PRU ACV. Pour cela, nous mobilisons une base de données sur les comptes individuels des communes, mise à disposition par la DGFIP. Cette base de données exhaustive nous permet de comparer les communes soutenues par le PRU ACV à des communes non soutenues par ce prêt, sur le plan économique et financier.

Compte tenu des données utilisées, le périmètre de notre analyse se restreint aux communes ayant bénéficié du PRU ACV entre 2018 et 2023, et exclut les contreparties privées. Il est à noter que les communes sont bénéficiaires de 60 % des prêts signés en volume et 45 % en montant sur la période 2018 à 2023.

Afin d'analyser le ciblage de ce dispositif, nous avons comparé ces communes à deux ensembles de communes :

- les communes du programme ACV qui n'ont pas bénéficié du PRU ACV ;
- les communes en dehors du programme ACV, appartenant à la catégorie des villes-centres⁹ de l'Insee et ayant une population comprise entre 15 000 à 100 000 habitants. Ce groupe de communes paraît approprié à cette comparaison dans la mesure où (i) il exclut les communes périphériques qui ne supportent pas ou peu de charges de centralité, contrairement aux communes ACV ; (ii) le nombre d'habitants de ce groupe est compris entre 15 000 et 100 000, un nombre comparable à celui des communes ACV (avec une population située entre 10 000 et 100 000 habitants, mais toutefois assez peu de communes ACV ont entre 10 000 et 15 000 habitants).

Cette analyse décrit les caractéristiques de ces trois catégories de communes sur une période antérieure au déploiement du programme (entre 2010 et 2017), afin de s'assurer que les différences de profil constatées entre ces catégories ne résultent pas du recours au PRU ACV.

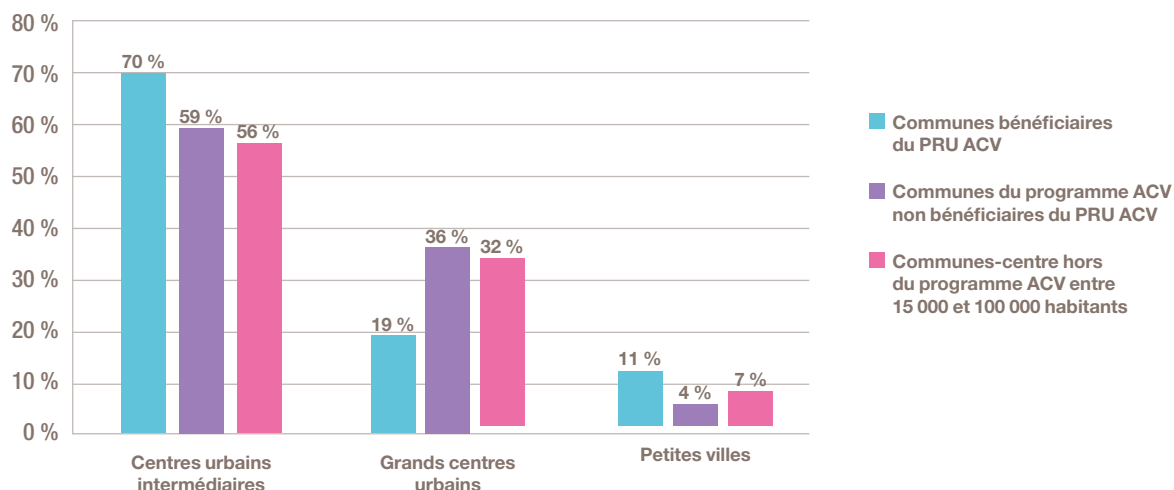
Tout d'abord, en s'appuyant sur des critères de densité de l'Insee en 2017, il apparaît que la population des communes soutenues par le PRU ACV est davantage localisée dans des centres urbains intermédiaires et des petites villes, comparé aux autres communes du programme ACV, quant à elles davantage situées dans des grands centres urbains en termes de population (cf. graphique 4).

⁹ Lorsqu'une unité urbaine est constituée de plusieurs communes, on la désigne sous le terme d'agglomération multicommunale. Les communes qui la composent sont soit ville-centre, soit banlieue. Si une commune représente plus de 50 % de la population de l'agglomération multicommunale, elle est seule ville-centre. Sinon, toutes les communes qui ont une population supérieure à 50 % de celle de la commune la plus peuplée, ainsi que cette dernière, sont villes-centres. Les communes urbaines qui ne sont pas villes-centres constituent la banlieue de l'agglomération multicommunale.

• **Graphique 4**

➔ **Répartition de la population des communes en termes de densité de population, selon la catégorie de communes en 2017**

En % de la population des communes



👁 **Note de lecture :** en 2017, 70 % de la population des communes bénéficiaires du PRU ACV est située dans un centre urbain intermédiaire, 19 % dans un grand centre urbain et 11 % dans une petite ville.

- Source : base sur les comptes individuels des communes de la DGFIP entre 2010 et 2017, base Banque des Territoires sur les prêts PRU ACV, calcul Banque des Territoires.
- Champ : les communes bénéficiaires d'un PRU ACV entre 2018 et 2023 en France hexagonale, soit 34 communes distinctes.
- Note : la grille communale de densité à 7 niveaux de l'Insee s'appuie sur une méthodologie européenne d'Eurostat pour caractériser les communes en fonction de la répartition de la population sur leur territoire. Ce zonage détaillé permet de distinguer : au sein des communes de densité intermédiaire, les centres urbains intermédiaires, les petites villes et les ceintures urbaines ; au sein des communes rurales, les bourgs ruraux, le rural à habitat dispersé et le rural à habitat très dispersé. Les communes denses correspondent aux communes dénommées grands centres urbains.

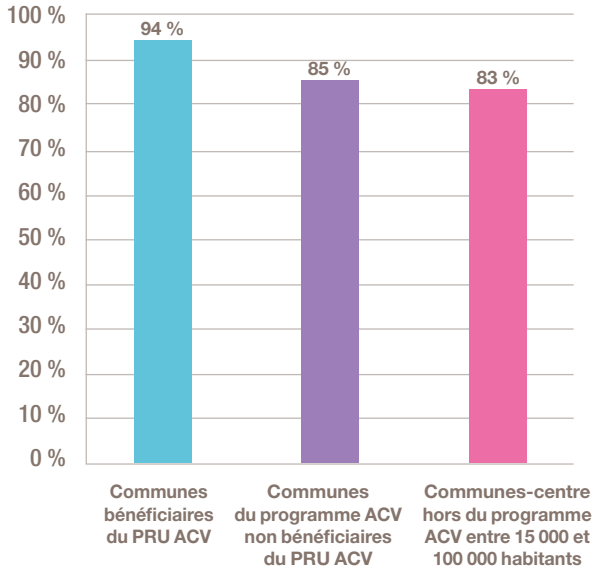
Par ailleurs, ce prêt a été mobilisé par des communes qui présentaient de moindres capacités de financement, avant le déploiement du programme. En effet, l'encours de dette entre 2010 et 2017 était en moyenne de 1 367 € par habitant et par an pour les communes bénéficiaires du PRU ACV, contre 1 182 € par habitant pour les autres communes du programme ACV et 1 187 € par habitant pour le dernier groupe de communes. En analysant le ratio d'endettement, le constat reste identique (cf. graphique 5). De même, la capacité d'autofinancement nette apparaît plus réduite (cf. graphique 6) pour les communes soutenues par le PRU ACV, comparé aux deux autres catégories de communes, en lien avec leur taux d'endettement.

Ces capacités de financement plus faibles pourraient en partie expliquer le sous-investissement de ces communes soutenues (cf. graphique 7), sur la période antérieure au programme, et déboucher sur des besoins d'investissement plus importants.

• **Graphique 5**

➔ **Ratio d'endettement avant le déploiement du programme, selon la catégorie de communes (moyenne annuelle pondérée sur 2010-2017)**

En % des dépenses de fonctionnement



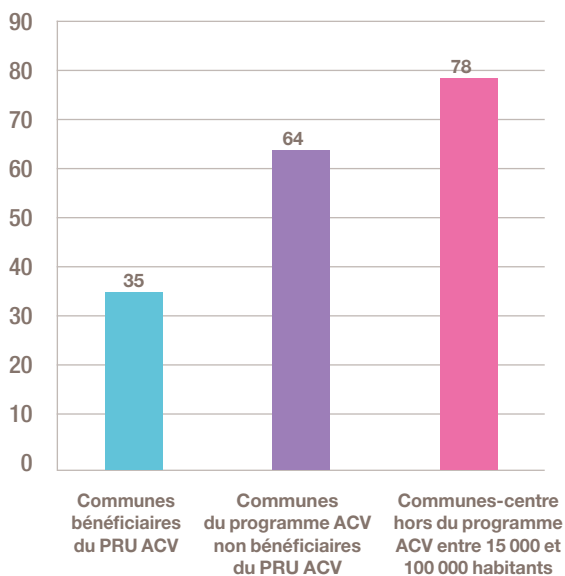
👁 **Note de lecture :** entre 2010 et 2017, les communes bénéficiaires du PRU ACV affichaient en moyenne chaque année un ratio d'endettement de 94 %, contre 85 % pour les autres communes du programme ACV et 83 % pour les communes-centre hors du programme ACV entre 15 000 et 100 000 habitants.

- Source : base sur les comptes individuels des communes de la DGFIP entre 2010 et 2017, base Banque des Territoires sur les prêts PRU ACV, calcul Banque des Territoires.
- Champ : les communes bénéficiaires d'un PRU ACV entre 2018 et 2023 en France hexagonale, soit 34 communes distinctes.
- Note : le ratio d'endettement correspond ici à l'encours de dette (au 31 décembre de l'année N) rapporté au montant des recettes de fonctionnement.

• **Graphique 6**

➔ **Capacité d'autofinancement nette par habitant avant le déploiement du programme, selon la catégorie de communes (moyenne annuelle pondérée sur 2010-2017)**

En € par habitant



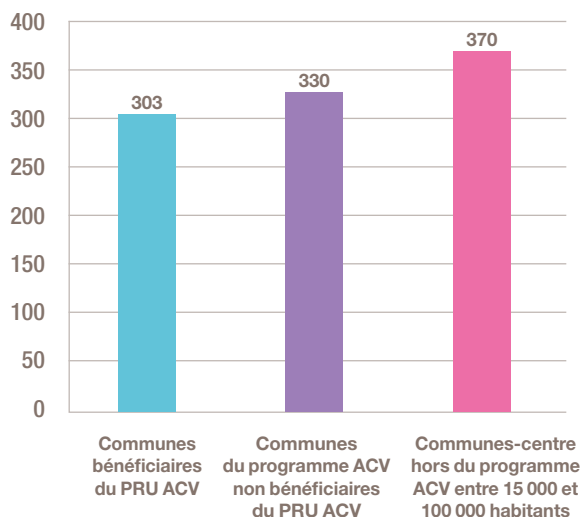
👁 **Note de lecture :** entre 2010 et 2017, les communes bénéficiaires du PRU ACV affichaient en moyenne chaque année une capacité d'autofinancement nette de la dette de 35 € par habitant, contre 64 € par habitant pour les autres communes du programme ACV et 78 € par habitant pour les communes-centre hors du programme ACV entre 15 000 et 100 000 habitants.

- Source : base sur les comptes individuels des communes de la DGFIP entre 2010 et 2017, base Banque des Territoires sur les prêts PRU ACV, calcul Banque des Territoires.
- Champ : les communes bénéficiaires d'un PRU ACV entre 2018 et 2023 en France hexagonale, soit 34 communes distinctes.
- Note : la CAF nette du remboursement de la dette est un indicateur de gestion qui mesure, exercice après exercice, la capacité de la collectivité à dégager au niveau de son fonctionnement des ressources propres pour financer ses dépenses d'équipement, une fois ses dettes remboursées.

• **Graphique 7**

→ **Montant des dépenses d'équipement par habitant avant le déploiement du programme, selon la catégorie de communes (moyenne annuelle pondérée sur 2010-2017)**

En € par habitant



👁️ **Note de lecture :** entre 2010 et 2017, les communes bénéficiaires du PRU ACV affichaient en moyenne chaque année un montant de dépenses d'équipement de 303 € par habitant, contre 330 € par habitant pour les autres communes du programme ACV et 370 € par habitant pour les communes-centre hors du programme ACV entre 15 000 et 100 000 habitants.

• Source : base sur les comptes individuels des communes de la DGFIP entre 2010 et 2017, base Banque des Territoires sur les prêts PRU ACV, calcul Banque des Territoires.

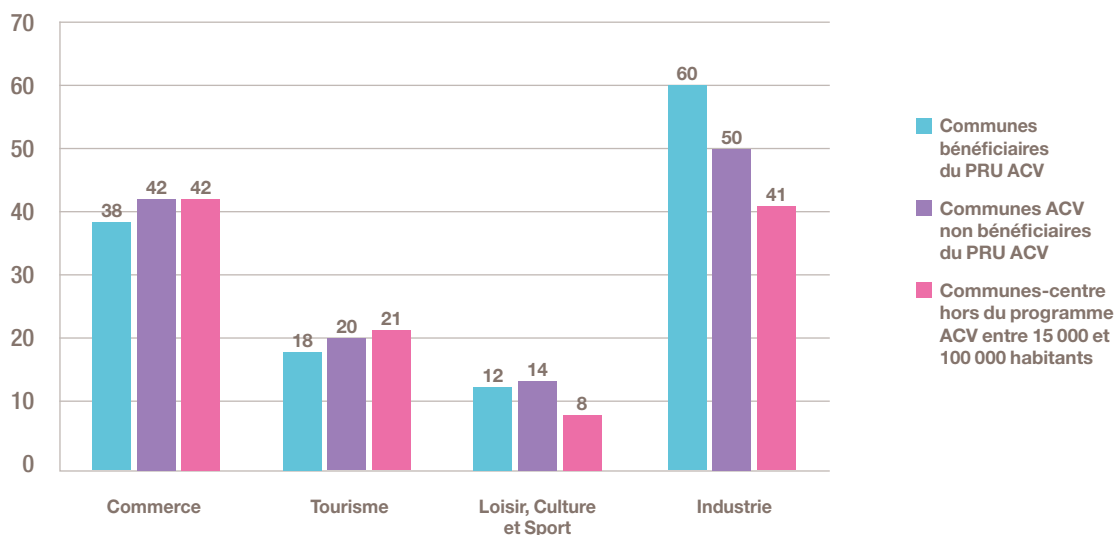
• Champ : les communes bénéficiaires d'un PRU ACV entre 2018 et 2023 en France hexagonale, soit 34 communes distinctes.

Sur le plan de l'attractivité, deux indicateurs font ressortir que les communes bénéficiaires du PRU ACV présentaient une attractivité relativement moins forte que les autres, avant le déploiement du programme. Le nombre de salariés dans les secteurs du commerce, du tourisme, du loisir, de la culture et du sport apporte un premier éclairage de l'attractivité de ces communes. En effet, ces secteurs d'activité contribuent en grande partie à l'attractivité des communes, en bénéficiant notamment aux communes limitrophes. Or, avant le lancement du programme en 2017, ces emplois sectoriels étaient moins nombreux à être localisés dans les communes soutenues, comparé aux deux autres catégories de communes, ce qui pourrait signifier une attractivité moindre pour les communes soutenues (cf. graphique 8). En parallèle, on constate que l'emploi industriel est surreprésenté au sein des communes financées par un PRU ACV. Cette situation pourrait traduire une plus forte exposition de ces communes aux effets de la désindustrialisation.

• **Graphique 8**

➔ **Nombre d'emplois salariés par secteur pour 1 000 habitants avant le déploiement du programme en 2017, selon la catégorie de communes**

En nombre d'emplois salariés pour 1 000 habitants



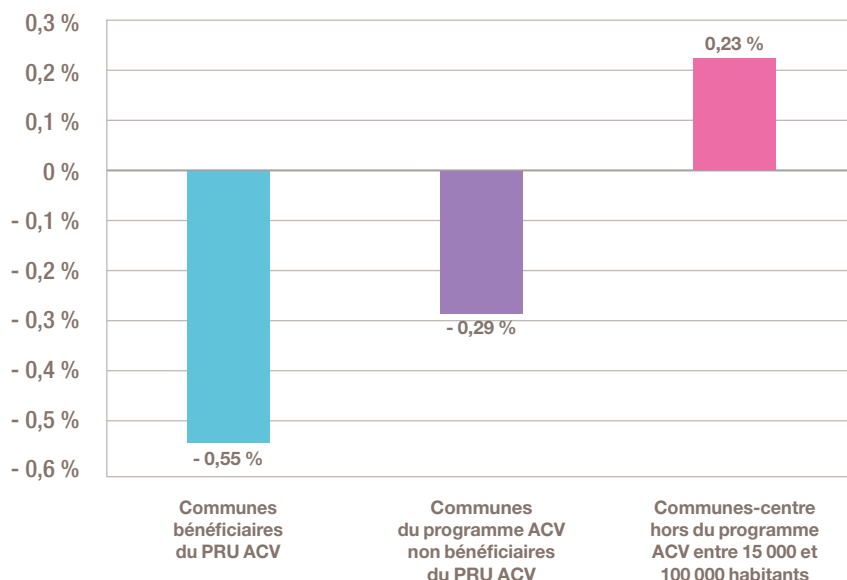
👁️ **Note de lecture :** entre 2017, le nombre de salariés dans le commerce pour 1 000 habitants était de 38 salariés pour les communes bénéficiaires du PRU ACV contre 42 pour les autres communes du programme ACV et 42 pour les communes-centre hors du programme ACV entre 15 000 et 100 000 habitants.

- Source : base Insee sur les rémunérations et l'emploi salarié localisés (FLORES) en 2017 issue de la Base Tous Salariés, base Banque des Territoires sur les prêts ACV, calcul Banque des Territoires.
- Champ : les communes bénéficiaires d'un PRU ACV entre 2018 et 2023 en France hexagonale, soit 34 communes distinctes.
- Note : le commerce correspond à la sous-section NAF 47 « Commerce de détail, à l'exception des automobiles et des motocycles », le tourisme à la section NAF I « Hébergement et Restauration », l'industrie aux sections NAF B et C « Industrie extractive » et « Industrie manufacturière ».

Le solde migratoire apparent apporte un deuxième éclairage de l'attractivité des communes (cf. graphique 9). Il s'agit de la variation entre les entrées et sorties par personnes résidentes sur un territoire. Il constitue l'une des deux composantes de la variation de la population avec le solde naturel (naissance et décès). En moyenne, sur la période antérieure au déploiement du dispositif entre 2009 et 2014, les communes ayant eu recours au PRU ACV affichaient un solde migratoire apparent (en taux de variation) négatif et inférieur à celui des deux autres groupes de comparaison (-0,55 % pour les communes bénéficiaires, -0,29 % pour les communes ACV non bénéficiaires, et +0,23 % pour les communes-centre entre 15 000 et 100 000 habitants).

• **Graphique 9**

→ **Taux d'évolution annuel de la population due au solde migratoire avant le déploiement du programme entre 2009 et 2014, selon la catégorie de communes**



• Source : base de l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT) issue de la base Insee sur le recensement de la population 1968-2020, base Banque des Territoires sur les prêts ACV, calcul Banque des Territoires.

• Champ : les communes bénéficiaires d'un PRU ACV entre 2018 et 2023 en France hexagonale, soit 34 communes distinctes.

Enfin, l'analyse du niveau de vie et du taux de pauvreté des habitants ne révèle pas de différence entre les communes ayant bénéficié du PRU ACV et les autres communes du programme ACV (niveau de vie médian de 20 500 € par an et taux de pauvreté d'environ 21 % pour l'ensemble des communes ACV).

Le PRU ACV a donc ciblé des communes ayant de moindres capacités de financement, parallèlement à des besoins d'investissement et à un potentiel d'attractivité *a priori* plus importants, avant le déploiement du programme. Tout d'abord, comparées aux autres communes du programme ACV et aux communes-centre de taille comparable, ces communes correspondent davantage à des centres urbains intermédiaires et des petites villes plutôt qu'à des grands centres urbains. Par ailleurs, elles présentent des capacités d'endettement inférieures à celles des deux autres groupes, avant le déploiement du programme, au regard de leur taux d'endettement et de leur capacité d'autofinancement nette. Cette situation financière pourrait en partie expliquer le sous-investissement de ces communes sur cette période, et déboucher sur des besoins d'investissement plus importants. Enfin, le potentiel d'attractivité apparaît initialement plus grand pour les communes financées par le PRU ACV, avec un solde migratoire apparent de leur population et un nombre d'emplois en soutien de l'attractivité des villes inférieurs à ceux des deux autres catégories de communes.



02

**Évaluation de l'impact
économique et financier
du PRU ACV sur les
communes bénéficiaires**

L'objectif de cette partie est d'évaluer l'impact du PRU ACV sur la dette et les dépenses d'équipement des communes bénéficiaires. En d'autres termes, il s'agit de déterminer si ce prêt a eu pour effet d'accroître le montant de dette et de dépenses d'équipement pour les communes soutenues, par rapport à une situation où elles n'auraient pas bénéficié de ce prêt.

Nous utilisons une analyse contrefactuelle, une approche quantitative, qui permet d'estimer l'impact économique et financier du PRU ACV. Cette évaluation concerne les premières cohortes de communes ayant eu recours au PRU ACV, entre 2018 et 2019 (les autres contreparties sont exclues de cette analyse), et mobilise les données comptables des communes françaises issues de la DGFiP.

2.1 Méthodologie et données utilisées pour l'évaluation d'impact

Comme décrit en sous-partie 1.2, les communes bénéficiaires présentent des caractéristiques spécifiques, qui doivent être prises en considération pour mesurer l'impact économique et financier du PRU ACV, sur la base d'une approche contrefactuelle. Cette analyse contrefactuelle est réalisée à partir de techniques d'appariement et vise à décrire ce qui aurait pu se passer pour ces communes en l'absence de ce prêt.

Ces méthodes d'appariement (ou de « matching ») sont des méthodes quantitatives largement utilisées en évaluation des politiques publiques. Elles consistent à mesurer l'impact économique d'une politique publique en comparant la trajectoire économique d'un **groupe de traitement** (qui a bénéficié de ce soutien public), à celle d'un **groupe de contrôle** (qui n'en a pas bénéficié), après l'année de soutien. Le groupe de contrôle ou groupe « contrefactuel » est constitué d'unités non bénéficiaires qui présentent des caractéristiques comparables à celles du groupe de traitement.

Ces méthodes ont pour objectif de neutraliser les biais de sélection, en tenant compte des caractéristiques observables, qui influencent la trajectoire économique du groupe de traitement, de manière positive ou négative, indépendamment de leur recours au soutien. En revanche, les variables non observables, contribuant au biais de sélection, ne pourront pas par définition être prises en compte dans le modèle (exemple : dynamisme d'une commune lié au volontarisme d'un maire et de son équipe municipale).

Il est possible de transposer cette méthode à l'évaluation du PRU ACV. Dans ce cas, il s'agit de mesurer la différence après le recours au soutien entre la trajectoire





économique et financière des communes bénéficiaires (groupe de traitement) et celle des communes non bénéficiaires, hors du programme ACV, qui partageaient des caractéristiques similaires (groupe de contrôle) avant l'octroi du prêt.

Afin de disposer d'un recul suffisant après le soutien, seules les cohortes de communes bénéficiaires du début de programme, en 2018 et 2019, pourront être analysées. Compte tenu de la taille réduite de cet échantillon de 12 communes, nous avons recours à une méthode d'appariement plus adaptée à ce type de contrainte : les méthodes à contrôle synthétique. Ces méthodes, développées par des chercheurs du MIT, Abadie et Gardeazabal (2003), conviennent particulièrement à l'évaluation de politiques territoriales, qui ciblent souvent un nombre restreint de zones géographiques. Dans ce contexte, il apparaît effectivement peu pertinent de recourir aux méthodes classiques d'appariement, en raison des problèmes de volumétrie et de puissance statistique.

Le recours aux méthodes à contrôle synthétique a par exemple été utilisé par Abadie et Gardeazabal pour mesurer l'impact économique du terrorisme dans le Pays basque, à la fin des années 1960. Ils ont comparé le Pays basque à une région « fictive », correspondant à la synthèse de plusieurs régions espagnoles similaires, n'ayant pas connu le terrorisme. Cela leur a permis de déterminer la façon dont le terrorisme avait affecté l'économie basque par rapport à une situation sans terrorisme.

In fine, dans le cas du PRU ACV, la trajectoire de la commune « fictive » est censée décrire le plus fidèlement possible ce qui aurait pu se produire pour les communes soutenues en l'absence de ce prêt.

Cette problématique nécessite donc de mobiliser des données communes à ces deux échantillons de comparaison (les communes bénéficiaires et les communes contrefactuelles). À cet effet, nous mobilisons la base de données de la DGFIP déjà présentée dans la partie 1 sur les comptes individuels de l'ensemble des communes françaises à fin 2021. Cette base de données est croisée avec une base de données interne à la Banque des Territoires sur les bénéficiaires du PRU ACV à fin 2023.

Étant donné le recul historique et le type de données dont on dispose, seuls des effets de court terme, sur des variables comptables, sont mesurés. Par conséquent, cette analyse se concentre sur les effets du PRU ACV sur les nouveaux emprunts et le niveau de dépenses d'équipement des communes bénéficiaires après le soutien. De plus, une analyse sur ces deux variables impose de se focaliser uniquement sur les communes bénéficiaires du PRU ACV, car pour les autres types de bénéficiaires (tiers privé par exemple), l'octroi du prêt n'affecte pas directement le compte des communes dans lesquelles ces derniers se situent. Enfin, le choix de se focaliser sur les communes plutôt que sur d'autres

types de collectivités territoriales (EPCI par exemple), également bénéficiaires du PRU ACV, se justifie en raison de la faible part que représentent ces autres collectivités dans le montant global de prêts signés sur les premières années de soutien (6 % du montant global entre 2018 et 2019). Il est à noter que les communes sont, parmi les collectivités territoriales, celles qui supportent la plus grande proportion de dépenses d'équipement pour leur commune, selon une étude de la Banque Postale¹⁰.

Enfin, plusieurs variables de contrôle ont été prises en compte afin de sélectionner un groupe de communes contrefactuelles comparables aux communes bénéficiaires du PRU ACV, avant l'octroi du soutien (entre 2010 et 2017) : les dépenses d'équipement, les nouveaux emprunts, l'encours de la dette, les charges financières, le nombre d'habitants, les impôts, les subventions, le solde de fonctionnement et le besoin en fonds de roulement.

Comme pour toute étude, cette analyse présente un certain nombre de limites :

- Compte tenu des données utilisées, le champ de cette étude exclut les contreparties privées et donc, ne tient pas compte d'une partie des retombées économiques du dispositif qui passeraient par ces bénéficiaires. En effet, c'est l'association de l'investissement public et privé qui permet de renforcer le dynamisme d'une commune ;
- La taille de l'échantillon d'analyse est réduite, mais nous recourons à une méthode adaptée à ce type de contrainte ;
- Il n'est pas exclu que les impacts du dispositif soient le résultat d'une combinaison d'effets de plusieurs dispositifs (prêts, accompagnements, subventions accordées dans le cadre du programme ACV, ou encore d'autres prêts de la Banque des Territoires) ;
- Les communes contrefactuelles, donc non bénéficiaires du PRU ACV, ont très bien pu mobiliser d'autres prêts de la Banque des Territoires, ce qui pourrait atténuer les impacts mesurés ;
- Certains paramètres qualitatifs non observables, pouvant jouer sur la probabilité de recourir à un PRU ACV et sur la trajectoire financière et économique de la commune, ne sont pas pris en compte dans cette approche ;
- Cette analyse ne tient pas compte des effets de plus long terme (nombre d'emplois dans le commerce, solde migratoire apparent) notamment extra-financiers (investissements susceptibles d'être non rentables économiquement, mais bénéfiques pour la qualité de vie des habitants de la commune, déplacements des populations centre-ville-couronne), ni des effets qui pourraient dépasser la seule échelle communale (exemple : à l'échelle de l'EPCI ou de l'aire d'attraction).

¹⁰ Banque Postale – Villes de France, *Zoom sur le patrimoine des villes moyennes et intercommunalités*, 2022.

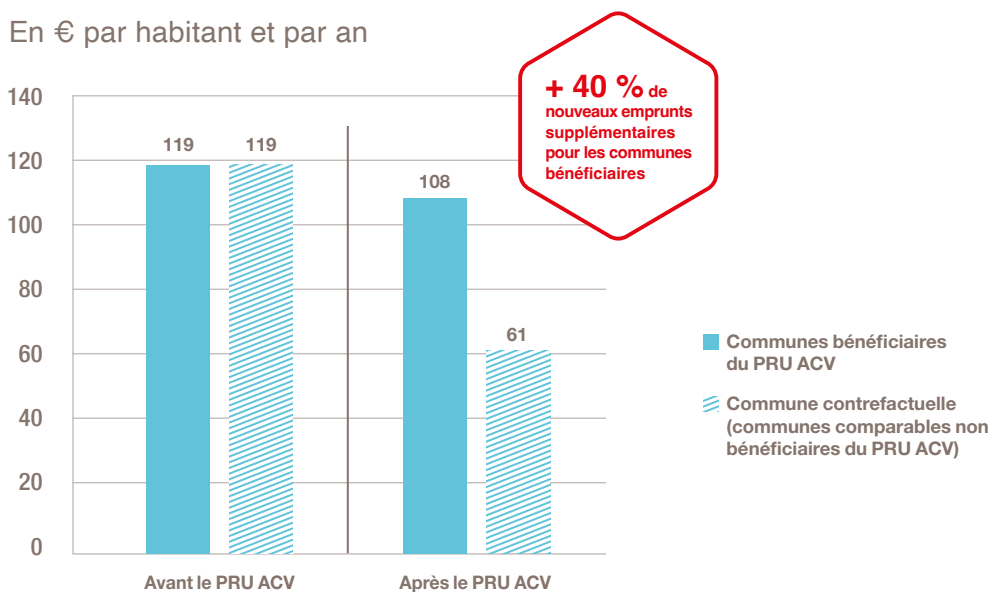
2.2 Résultats de l'évaluation d'impact : le recours au PRU ACV aurait pour effet d'accroître le montant de dette et de dépenses d'équipement des communes bénéficiaires, par rapport à une situation contrefactuelle

Cette analyse contrefactuelle met en lumière plusieurs faits saillants.

Le montant des nouveaux emprunts réalisés chaque année par les communes financées par le PRU ACV est en moyenne supérieur à celui de la commune contrefactuelle, après l'octroi du soutien, entre 2018 et 2021 (cf. graphique 10) : 108 € par habitant pour les communes bénéficiaires contre 61 € par habitant pour la commune contrefactuelle, soit un écart de 47 € par habitant et par an en variation absolue et de 40 % en variation relative (rapporté au montant de nouveaux emprunts avant l'octroi du soutien). Le PRU ACV aurait donc un effet additionnel sur la dette, en permettant aux communes ayant eu recours au PRU ACV d'emprunter davantage que la commune contrefactuelle.

• Graphique 10

→ Montant des nouveaux emprunts réalisés par les communes bénéficiaires et par la commune contrefactuelle avant et après l'octroi du PRU ACV (moyenne annuelle)



👁️ **Note de lecture :** avant l'octroi du PRU ACV, entre 2010 et 2017, les communes bénéficiaires et la commune contrefactuelle empruntaient un montant de dette en moyenne de 119 € par habitant chaque année. Après l'octroi du PRU ACV, entre 2018 et 2021, le montant de ces nouveaux emprunts s'élève en moyenne à 108 € par habitant et par an pour les communes bénéficiaires contre 61 € par habitant et par an pour la commune contrefactuelle.

• Source : base sur les comptes individuels des communes de la DGFIP entre 2010 et 2021, base Banque des Territoires sur les prêts PRU ACV à fin 2023, calcul Banque des Territoires.

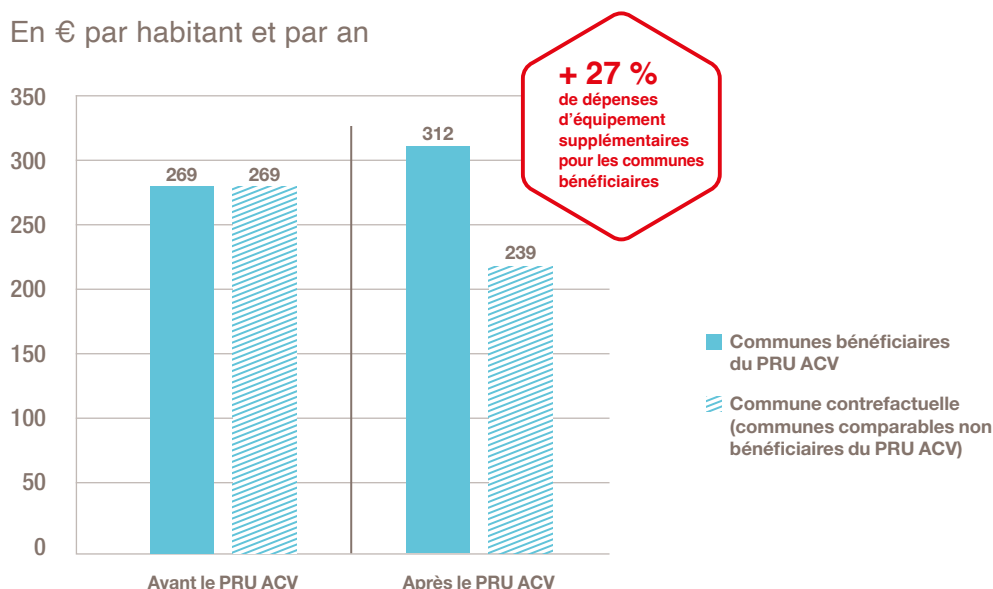
• Champ : les communes bénéficiaires entre 2018 et 2019 en France hexagonale, soit 12 communes distinctes.

Il est important de noter que les communes, au même titre que l'ensemble des collectivités territoriales, sont soumises à une double règle d'or¹¹: (i) la section de fonctionnement ne peut pas être équilibrée par le recours à la dette, contrairement à la section d'investissement, (ii) la dette d'investissement ne peut pas être remboursée par de nouveaux emprunts. Il est donc attendu que le surcroît de dette se traduise par des dépenses d'équipement supplémentaires. Cependant, pour que cet effet se concrétise, ce supplément de dette ne doit pas se substituer en totalité aux fonds propres dans le financement du projet. Au contraire, il devrait se traduire par des financements additionnels, ce qui *in fine* augmenterait les dépenses d'équipement.

Ainsi, cette analyse montre que les dépenses d'équipement réalisées par les communes soutenues par le PRU ACV sont en moyenne supérieures à celles de la commune contrefactuelle, après le recours au prêt. En effet, pour les communes ayant eu recours à ce prêt, le montant des dépenses d'équipement s'élève en moyenne chaque année à 312 € par habitant contre 239 € par habitant pour la commune contrefactuelle, soit un écart absolu de 72 € par habitant et relatif de 27 % (rapporté au niveau de dépenses d'équipement antérieur). Les effets du dispositif seraient donc également additionnels sur les dépenses d'équipement.

• **Graphique 11**

➔ **Montant des dépenses d'équipement réalisées par les communes bénéficiaires et par la commune contrefactuelle avant et après l'octroi du PRU ACV (moyenne annuelle)**



👁 **Note de lecture :** avant l'octroi du PRU ACV, entre 2010 et 2017, les communes bénéficiaires et la commune contrefactuelle réalisaient des dépenses d'équipement en moyenne de 269 € par habitant chaque année. Après l'octroi du PRU ACV, entre 2018 et 2021, ces dépenses d'équipement s'élèvent en moyenne à 312 € par habitant et par an pour les communes bénéficiaires contre 239 € par habitant et par an pour la commune fictive.

- Source : base sur les comptes individuels des communes de la DGFIP entre 2010 et 2021, base Banque des Territoires sur les prêts PRU ACV à fin 2023, calcul Banque des Territoires.
- Champ : les communes bénéficiaires entre 2018 et 2019 en France hexagonale, soit 12 communes distinctes.

¹¹ Article L.1612-4 du Code Général de Collectivités Territoriales

Ces résultats fournissent également des indications sur la proportion de dette dans le financement des dépenses d'équipement pour les deux groupes de communes avant et après l'octroi du PRU ACV. Avant l'octroi du programme, la dette représentait en moyenne chaque année 44 % des dépenses d'équipement pour les communes bénéficiaires et contrefactuelles. Cette part de dette se réduirait après l'octroi du PRU ACV, mais dans une moindre mesure pour le groupe de bénéficiaires, à une proportion de 35 % des dépenses d'équipement contre 25 % pour la commune contrefactuelle. L'effet de levier de la dette pourrait donc être plus fort pour les communes bénéficiaires du PRU ACV, en considérant cette part de dette dans les dépenses d'équipement. Il est par ailleurs à noter que cette diminution de la part de la dette, observée dans les deux groupes, pourrait être liée à l'objectif de maîtrise des dépenses publiques des collectivités, tel que défini dans les contrats de Cahors en 2018-2022. Ces contrats, instaurés par l'État, engageaient les collectivités locales à réduire leurs dépenses de fonctionnement, leurs besoins de financement, et à diminuer leur endettement.

Enfin, les effets additionnels du dispositif sur la dette et les dépenses d'équipement tendraient à exclure des effets purement de substitution ou d'aubaine qui consisteraient pour le PRU ACV :

- Soit à se substituer **totalem**ent à l'emprunt d'une autre banque, si par exemple les conditions de financement proposées par cette dernière étaient moins attractives. Autrement dit, en l'absence du PRU ACV, la commune aurait emprunté un montant de dette équivalent ;
- Soit à se substituer à **une partie** des fonds propres dans le plan de financement du projet de la commune, sans que cela ne débouche sur des investissements additionnels.

Conclusion

Le PRU ACV a ciblé des communes ayant de moindres capacités de financement, parallèlement à des besoins d'investissement et à un potentiel d'attractivité *a priori* plus importants, avant le déploiement du programme. Tout d'abord, comparées aux autres communes du programme ACV et aux communes-centre de taille comparable, ces communes correspondent davantage à des centres urbains intermédiaires et des petites villes plutôt qu'à des grands centres urbains. Par ailleurs, elles présentent des capacités d'endettement inférieures à celles des deux autres groupes, avant le déploiement du programme. Cette situation financière pourrait en partie expliquer le sous-investissement de ces communes sur cette période, et déboucher sur des besoins d'investissement plus importants. Enfin, le potentiel d'attractivité apparaît initialement plus grand pour les communes financées par le PRU ACV, avec un solde migratoire apparent de leur population et un nombre d'emplois en soutien de l'attractivité des villes inférieurs à ceux des deux autres catégories de communes.

Étant donné que les communes bénéficiaires présentent des caractéristiques spécifiques, il est nécessaire d'en tenir compte si l'on souhaite mesurer l'impact du PRU ACV sur la trajectoire économique et financière des communes bénéficiaires, à partir d'une approche comparative. Pour cette raison, nous avons eu recours à une analyse contrefactuelle, dont les limites ont été décrites dans la sous-partie 2.2.

Cette analyse quantitative suggère que :

- Les communes ayant mobilisé un PRU ACV ont en moyenne bénéficié d'un montant de dette supérieur de 46 € par habitant chaque année par rapport à la commune contrefactuelle après avoir bénéficié du soutien, **soit un écart relatif de 40 %** ;
- Ce surcroît de dette se serait traduit en moyenne par un niveau de dépenses d'équipement plus élevé de 72 € par habitant et par an comparé à la commune contrefactuelle après avoir eu recours au soutien, **soit un écart relatif de 27 %**.

Le PRU ACV aurait donc un effet additionnel sur les communes bénéficiaires du PRU ACV à la fois sur la dette et les dépenses d'équipement de ces communes. Cela tendrait à exclure un effet purement d'aubaine ou de substitution des PRU ACV.

Cette analyse pourra être enrichie ultérieurement pour tenir compte des cohortes les plus récentes, et s'élargir aux contreparties privées si des données peuvent être mobilisables pour ces bénéficiaires. En particulier, il serait intéressant de s'interroger sur la contribution de ces différentes typologies d'acteurs dans l'attractivité économique de ces communes. En outre, il serait également intéressant de se pencher sur les retombées économiques du dispositif de plus long terme en matière de recettes fiscales ou d'emploi, liées par exemple à l'implantation de nouveaux commerces ou à l'installation de nouveaux habitants, et sur les effets extra-financiers du PRU ACV tels que les effets sur la fréquentation des centres-villes ou sur la vacance commerciale.

Annexe

Source et méthodologie de l'étude

Nous effectuons une analyse contrefactuelle en utilisant une méthode d'appariement à contrôle synthétique proposée pour la première fois par les chercheurs Abadie et Gardeazabal en 2003.

Nous observons les communes indexées i de 1 à I .

Ces communes sont observées sur les années indexées t de 2010 à 2021. Nous supposons que la période d'observation inclut deux sous-périodes : une période antérieure au traitement T_0 et une période postérieure au traitement T_1 , tels que $T = T_0 + T_1$.

La commune 1 correspond à la moyenne des communes exposées aux effets du PRU ACV sur la période T_1 de 2018 à 2021, que l'on appelle les communes « traitées ».

Les communes restantes i de 2 à I sont un réservoir de communes « non traitées », qui n'ont pas bénéficié du PRU ACV, et sont de potentielles communes de contrôle. Plus précisément, ce sont l'ensemble des communes françaises non traitées de plus de 10 000 habitants.

Soit Y_{it}^1 la variable d'intérêt (montant des nouveaux emprunts ou montant des dépenses d'équipement réalisées) qui est observée pour la moyenne des communes traitées 1 en année t .

Soit Y_{it}^0 la variable d'intérêt (montant des nouveaux emprunts ou montant des dépenses d'équipement réalisées) qui aurait été observée pour la commune 1 en année t , en l'absence du PRU ACV. Par définition, la variable Y_{it}^0 n'est pas observable, et correspond à ce qu'on appelle la situation contrefactuelle.

L'effet du PRU ACV sur les communes traitées correspond au résultat de l'équation suivante :

$$ATT = Y_{it}^1 - Y_{it}^0 \\ \text{avec } t \geq T_0$$

Toutefois, il n'est pas possible d'observer cet effet, étant donné que Y_{it}^0 est inobservable. Afin de remédier à ce problème, il est possible de faire appel à des méthodes d'appariement (matching) et dans ce cas précis, les méthodes de contrôle synthétique pour estimer la situation contrefactuelle Y_{it}^0 et donc l'effet du PRU ACV. Dans le cadre de cette méthode, cette situation contrefactuelle est définie en construisant une commune de contrôle synthétique qui correspond à une moyenne pondérée des communes non traitées de contrôle.

Cette méthode suppose que la combinaison de plusieurs communes non traitées pourrait améliorer l'estimation de la situation contrefactuelle par rapport à la sélection d'une seule commune non traitée. Il s'agit d'une méthode particulièrement adaptée à la mesure de politiques territoriales, dans le cas d'un faible nombre d'unités territoriales. Il est par ailleurs souvent difficile de trouver un territoire suffisamment comparable au territoire traité, étant donné les spécificités propres à chaque territoire.

Soit le vecteur de poids $P = (p_2, \dots, p_I)'$ avec $0 \leq p_i \leq 1$ pour $i = 2, \dots, I$ et $p_2 + \dots + p_I = 1$. Chaque valeur de P est le poids associé à une commune non traitée et de « contrôle synthétique » potentiel.

Soit X_1 le vecteur des variables d'intérêt et de contrôle de la commune 1 (agrégation des communes traitées) sur la période T_0 et X_0 le vecteur qui contient les mêmes variables sur la même période d'observation pour les potentielles communes de contrôle.

Nous construisons la commune de contrôle synthétique, en sélectionnant le vecteur de pondérations $P = (p_2, \dots, p_I)'$ qui minimise la distance (norme euclidienne) $\|X_1 - X_0 P\|$, compte tenu des contraintes relatives aux poids.

Enfin, sur la période T_1 , l'estimateur de contrôle synthétique de l'effet du PRU ACV est donné par la différence entre la variable d'intérêt de la commune traitée, la commune 1, et celle de la commune de contrôle synthétique :

$$T_{it}^* = Y_{it}^1 - Y_{it}^{0*} = Y_{it}^1 - \sum_{i=2}^I p_i Y_{it}$$

Bibliographie

- Abadie, A. et Gardeazabal, J., **The economic costs of conflict : a case study of the Basque Country**, 2003, The American Economic Review vol. 93 n°1, URL : <https://www.jstor.org/stable/3132164>
- Abadie, A., **Using Synthetic Controls: Feasibility, Data Requirements, and Methodological Aspects**, 2021, Journal of Economic Literature vol. LIX, URL : https://conference.nber.org/confer/2021/SI2021/Abadie_2021.pdf
- Abadie, A et al., **Comparative Politics and the Synthetic Control Method**, 2014, American Journal of Political Science vol. 59, N°2, URL : <https://economics.mit.edu/sites/default/files/publications/Comparative%20Politics%20and%20the%20Synthetic%20Control.pdf>
- Banque Postale, Villes de France, **Zoom sur le patrimoine des villes moyennes et intercommunalités**, 2022, URL : <https://www.labanquepostale.com/newsroom-publications/etudes/etudes-finances-locales/communes-bloc-communal/zoom-patrimoine-villes-moyennes-intercommunalites.html>
- CAE (Conseil d'Analyse Économique), **Territoires, bien-être et politiques publiques**, 2020, Note n°55, URL : <https://www.cae-eco.fr/Territoires-bien-etre-et-politiques-publiques>
- CGET (Commissariat général à l'égalité des territoires), **Regards croisés sur les villes moyennes : Des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux**, 2018, La documentation Française, URL : <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/regards-croises-sur-les-villes-moyennes-213>
- France Stratégie, **Les villes moyennes, un pilier durable de l'aménagement du territoire ?**, 2022, Note d'analyse n°107, URL : <https://www.strategie.gouv.fr/publications/villes-moyennes-atouts-nouvelles-politiques-damenagement-territoire>
- Santamaria, F., **Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ?**, 2012, URL : <https://journals.openedition.org/norois/4180>

Pour plus de précisions sur le PRU-ACV : <https://www.banquedesterritoires.fr/produits-services/prets-long-terme/prest-pru-am-prest-renouvellement-urbain-amenagement>



Achevé de rédiger en juin 2024

Avertissement : cette publication a été réalisée à titre indépendant par le service des études de la direction des prêts de la Banque des Territoires. La Caisse des Dépôts n'est en aucun cas responsable de la teneur des informations et opinions figurant dans ce document.

Caisse des Dépôts - Banque des Territoires
72, avenue Pierre Mendès - France - 75914 Paris Cedex 13

Directeur de la publication : Kosta Kastrinidis,
directeur des prêts de la Banque des Territoires.

Responsable de la rédaction :
Gwénaëlle Fegar, responsable du service des études.

Auteur : Mathilde Lê, chargée d'études.



BANQUE des
TERRITOIRES



banquedesterritoires.fr

[in](#) [X](#) [@](#) | @BanqueDesTerr