



La revitalisation commerciale des centres-villes

JUILLET 2016

Pierre-Mathieu **DUHAMEL**
Julien **MUNCH**
Camille **FREPPEL**

Pierre **NARRING**
Jean-Paul **le DIVENAH**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



Inspection générale
des finances

N° 2016-M-022

Conseil général
de l'environnement
et du développement durable

N°010404-01

RAPPORT

LA REVITALISATION COMMERCIALE DES CENTRES-VILLES

Établi par

Julien MUNCH
Inspecteur des finances

Camille FREPPEL
Inspecteur adjoint
des finances

Avec la participation
de l'assistante de mission
Justine JANVIER

Sous la supervision de
Pierre-Mathieu DUHAMEL
Inspecteur général
des finances

Pierre NARRING
Ingénieur général
des ponts des eaux et des forêts

Jean-Paul LE DIVENAH
Inspecteur général
de l'administration du
développement durable

Avec la participation
de l'assistant de mission
Hugo MARQUES

Sous la supervision de
Alain LECOMTE
Président de la section HCSDT
du Conseil général
de l'environnement
et du développement durable

- JUILLET 2016 -

SYNTHÈSE

Avec près d'un rideau sur dix baissé, la vacance commerciale s'aggrave et touche fortement les centres des villes moyennes en France. Ce phénomène de dévitalisation des centralités urbaines, bien que contrasté d'un territoire à l'autre, devient préoccupant tant le commerce participe à la vie de la cité et la façonne en grande partie.

Si le commerce en centre-ville est avant tout dépendant du contexte socio-économique de son territoire, il est aussi très sensible au bon équilibre des concurrences au sein de l'appareil commercial ainsi qu'à la qualité de son environnement. Les travaux menés par la mission confirment qu'il ne peut y avoir de vitalité commerciale en centre-ville sans :

- ◆ une démographie dynamique et une situation socioéconomique favorable, voire une capacité d'attractivité de la ville au-delà de son pourtour immédiat ;
- ◆ de bonnes conditions économiques d'exploitation pour les professionnels du commerce et un environnement urbain adapté ;
- ◆ un équilibre à préserver entre périphérie et centralité ;
- ◆ une adaptation rapide des acteurs du commerce à l'évolution des modes de consommation et des attentes de leurs clients.

Si le commerce est d'abord l'affaire des commerçants, il revient aux élus, responsables de la ville et de l'intercommunalité, d'engager et de mettre en œuvre une stratégie globale adaptée à la situation de leur territoire et de leurs centralités.

Les expériences réussies de certaines communes montrent que la reconquête commerciale du centre-ville nécessite de concevoir un projet politique reposant sur une action volontariste à toutes les échelles de territoire et répondant à deux problématiques essentielles :

- ◆ quelle place accorder au centre-ville dans l'armature du territoire ?
- ◆ quelles fonctionnalités lui donner (lieu de rencontre et d'animation, marchand, patrimonial, touristique...) ?

Les politiques de revitalisation commerciale des centres-villes ne peuvent pas envisager la problématique commerciale de manière isolée. Elles doivent ainsi mobiliser différents acteurs publics et privés autour d'un projet commun.

Pour qu'une véritable inflexion du phénomène de dévitalisation commerciale se produise dans les villes moyennes, la mission préconise le lancement d'un agenda « Commerces en cœur de ville ».

Soutenant les acteurs privés et les collectivités locales, l'État pourrait ainsi encourager les projets de requalification commerciale des villes moyennes. C'est dans cette perspective que la mise en œuvre de l'agenda doit permettre de donner une direction et une cohérence à une série d'actions, pour une reconquête commerciale des centres-villes en France, reposant sur trois dynamiques :

- ◆ les commerçants sont les premiers acteurs de la vitalité commerciale d'un centre-ville, individuellement en tant qu'entrepreneurs et collectivement par une coordination à toutes les échelles pertinentes ;
- ◆ la vitalité commerciale d'un centre-ville dépend aussi de la capacité des collectivités locales à co-définir avec les professionnels concernés une stratégie globale pour le centre-ville incluant la dimension du commerce ;
- ◆ en accompagnement des acteurs privés et publics du centre-ville, la mobilisation, dans un cadre national, d'outils renforcés pour organiser l'offre commerciale et un appui financier ciblé restent utiles.

Rapport

Comme les bonnes pratiques étrangères observées le montrent, l'agenda doit mobiliser les cinq leviers d'action structurels :

- ◆ une incitation à définir des stratégies locales pour le développement du commerce ;
- ◆ une meilleure organisation de l'offre commerciale avec le maintien des équilibres entre centre et périphérie ;
- ◆ une bonne coordination des acteurs ;
- ◆ un accompagnement des commerçants dans leur adaptation au commerce de demain ;
- ◆ une mobilisation et une gestion du foncier commercial par la puissance publique en cas de défaillance du marché.

Il est proposé que la mise en œuvre de cet agenda soit suivie dans le cadre de la Commission de concertation du commerce (3C) récemment installée.

L'ambition de l'agenda « Commerces en cœur de ville » est aussi de fédérer l'ensemble des acteurs, privés comme publics, autour d'un label favorisant ainsi la mise en réseau, l'échange de bonnes pratiques et la mobilisation d'expertises. Il s'agit en outre, pour l'État et les collectivités territoriales, chacune dans le cadre de leurs compétences respectives, d'aider au dynamisme commercial des centres-villes, qui constitue bien plus qu'un enjeu économique.

Enfin, les préoccupations de la France pour la préservation d'une activité commerciale dans les centres des villes sont largement partagées par certains États de l'Union européenne. Il semble donc politiquement pertinent d'engager une négociation à l'échelle européenne, avec l'appui de nos partenaires, pour qualifier la protection des centres-villes comme une raison impérieuse d'intérêt général.

SYNTHESE DES PROPOSITIONS
ENGAGER UN AGENDA « COMMERCE EN CŒUR DE VILLE »
Cinq leviers d'action pour la reconquête commerciale des centres-villes

1. ENCOURAGER LA DEFINITION DE STRATEGIES LOCALES POUR LE DEVELOPPEMENT DU COMMERCE

Il est important que toute ville ait une vision claire de son centre-ville et, le cas échéant, de ses centralités secondaires. Définir le ou les périmètres de centralité correspondants permet à la collectivité d'établir ensuite une stratégie pour, selon le contexte, préserver, conforter ou requalifier le centre-ville dans le cadre d'un projet global mobilisant tous les leviers techniques et financiers utiles. La recherche d'une organisation équilibrée de l'offre commerciale entre le centre-ville et les autres polarités est un enjeu économique, social et environnemental, c'est-à-dire de développement durable qui implique nécessairement une approche à l'échelle intercommunale.

Proposition n°1 : Inviter les villes à définir une stratégie communale et intercommunale d'aménagement commercial, et le cas échéant, à développer un projet de requalification de leur centre (*compétence de politique locale du commerce*).

Proposition n°2 : Traduire la stratégie locale d'aménagement commercial dans la mise en place généralisée d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et surseoir à toute décision de nouvelle implantation commerciale de plus de 1 000 m² dans les agglomérations qui n'en sont pas encore pourvues avec la possibilité de prévoir un délai de mise en œuvre de un ou deux ans.

Proposition n°3 : Inciter les villes moyennes connaissant un taux de vacance commerciale structurellement élevé¹, à établir un périmètre d'action sur le centre-ville qui permette de mettre en œuvre, de façon coordonnée les différents outils disponibles (*périmètre de sauvegarde, autres outils réglementaires et fonciers pour le centre-ville*).

2. MIEUX ORGANISER L'OFFRE COMMERCIALE ET FAVORISER LES EQUILIBRES COMMERCIAUX

Développer un dispositif de planification territoriale articulé entre le niveau régional, le niveau du bassin de vie et le niveau intercommunal est le meilleur moyen d'organiser les équilibres recherchés en matière de tissu commercial et de prendre en compte les principes du développement durable. Cela suppose que la dimension de l'aménagement commercial soit prise en compte dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et confortée dans le schéma de cohérence territoriale (SCoT). Une phase d'expérimentation dans une ou deux régions peut s'avérer utile avant que les documents de planification puissent atteindre partout un bon niveau de qualité.

Proposition n°4 : Assurer la prise en compte de l'aménagement commercial dans les stratégies de développement à toutes les échelles de planification territoriale (SRADDET, SCoT, PLUi), en intégrant notamment les principes du développement durable.

La Région, compétente en matière de développement économique, a vocation à participer à la stratégie de reconquête commerciale des centres-villes. Le niveau régional, en dialogue avec celui des aires urbaines (SCoT) et des intercommunalités (PLUi), peut devenir la bonne échelle pour définir les grandes orientations et organiser la régulation en matière d'aménagement commercial.

¹ Taux supérieur à 10% ou 15%.

Rapport

Proposition n°5 : Régionaliser les commissions d'aménagement commercial en transférant les compétences des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) actuelles à des commissions régionales d'aménagement commercial (CRAC).

Pour apprécier les critères fixés par la loi, les commissions doivent pouvoir s'appuyer sur une analyse objective des enjeux et des impacts potentiels des nouveaux projets d'implantation commerciale. L'analyse doit être suffisamment approfondie en fonction des enjeux du territoire et de l'ampleur de l'opération présentée et permettre la comparaison des variantes possibles.

Proposition n°6 : Demander aux porteurs de projets d'implantation commerciale de fournir aux commissions d'aménagement commercial une étude d'impact globale préalable réalisée par un organisme d'étude agréé par l'État (*logique de tiers de confiance pour objectiver les critères définis par l'article 49 de la loi ACTPE (loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises), introduire une obligation de présenter des scénarii alternatifs, s'inspirer du test séquentiel britannique*).

Parmi les critères, la sauvegarde des centres-villes est une priorité qui pourrait être reconnue à l'échelle européenne, en cohérence avec les orientations exprimées et des politiques menées par l'Union, ainsi qu'avec la jurisprudence européenne.

Proposition n°7 : Engager une négociation à l'échelle européenne, avec l'appui de nos partenaires, pour définir la protection des centres-villes comme une raison impérieuse d'intérêt général susceptible de fonder des restrictions à la liberté d'établissement dans la législation des États membres.

Sans attendre le résultat de cette initiative, une directive pourrait être adressée aux préfets leur demandant de prendre en compte la sauvegarde des centres-villes comme un enjeu majeur dans l'instruction des dossiers soumis aux commissions d'aménagement commercial.

3. COORDONNER LES ACTEURS

Sur le modèle des centres commerciaux, le regroupement des acteurs du centre-ville au sein d'organisations permanentes apparaît utile, la nature juridique de ces entités pouvant varier. La mise en place de managers de centres-villes est une pratique éprouvée dans de nombreuses collectivités locales. Son développement est à encourager par des financements adaptés et par la mise en place d'un référentiel métier. Le rôle du manager doit aussi être conforté et renforcé par un positionnement bien défini au niveau communal ou intercommunal et une définition large de ses missions.

Proposition n°8 : Promouvoir la mise en place et le rôle du manager de centre-ville (*financement et référentiel métier*).

La sauvegarde d'un centre-ville ne peut s'imaginer sans l'existence d'une organisation, quelle qu'en soit la forme, regroupant l'ensemble des acteurs de façon efficace et pérenne. Pour mieux mobiliser collectivement les acteurs du commerce la création de structures inspirées des *business improvement districts* (BID) ou des sociétés de développement commercial (SDC) pourrait être expérimentée sur le mode d'un appel à projet.

Proposition n°9 : Inciter à la mise en place dans tous les centres-villes d'une organisation permanente des acteurs publics-privés du commerce (*forme juridique variée : association, office, GIE, société coopérative...*).

Rapport

Grâce à une mobilisation des services statistiques ministériels, des instituts privés ou universitaires et des réseaux consulaires, l'organisation d'un dispositif d'observation permettrait notamment :

- ◆ à partir d'une définition partagée du périmètre des centres-villes, de définir et mesurer les taux de vacance et autres indicateurs de fragilité du tissu commercial en centre-ville afin de pouvoir ensuite orienter l'action publique,
- ◆ de se donner les moyens d'un suivi de l'agenda par l'observation de l'évolution du secteur du commerce selon des indicateurs proposés par la mission.

Proposition n°10 : Installer un observatoire de la vacance commerciale auprès de la commission de concertation du commerce (3C), et orienter dans un premier temps son champ d'analyse sur l'évolution de l'activité commerciale en centre-ville (*avec notamment le concours de la DGE, de la DGFIP, de l'INSEE, des réseaux consulaires et des partenaires privés*).

4. ACCOMPAGNER LES COMMERÇANTS DANS LEUR ADAPTATION AU COMMERCE DE DEMAIN

La plus grande fragilité de certains acteurs et l'importance de préserver une diversité du tissu commercial en France justifient que ces acteurs entrent dans une démarche partenariale accompagnée. Le développement de coopérations public-privé constitue une voie à privilégier.

L'équipement en matériels et en logiciels informatiques, ou le développement de plateformes numériques pour le commerce multicanal sont des moyens nécessaires à l'adaptation des acteurs, notamment de commerçants indépendants, à la constitution de centres-villes attractifs. Ces enjeux pourraient être pris en compte par un dispositif d'incitation à l'innovation et à la modernisation des commerces de centre-ville dans le cadre du programme d'investissement d'avenir porté par le commissariat général à l'investissement (CGI).

Proposition n°11 : Lancer une campagne nationale pour accompagner la transition numérique des commerces indépendants (*formation, équipement et développement de plateformes numériques pour le commerce multicanal, hackathon² du commerce de proximité – financement par le programme d'investissements d'avenir (PIA) à envisager*).

Il convient d'encourager la coopération des acteurs, par exemple par le mécénat d'entreprise des grandes enseignes en direction des organisations de commerçants ou bien par la mobilisation de programmes partagés de fidélisation dans une logique « gagnant-gagnant ».

Proposition n°12 : Renforcer les partenariats entre les grandes enseignes et les organisations de commerçants (*communication pour inciter aux partenariats, promouvoir le mécénat d'entreprise, développer des actions de marketing et de fidélisation partagées...*).

Le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) reste un outil financier apprécié. Il sera d'autant plus efficace que ses conditions d'emploi seront bien finalisées. Il convient d'adapter en ce sens le prochain appel à projets.

Proposition n°13 : Associer l'accès au FISAC à une démarche stratégique de développement commercial au niveau local et cibler son action sur l'adaptation de l'offre commerciale et le regroupement des acteurs.

² Désigne le principe, le moment et le lieu d'un événement où des développeurs se réunissent pour faire de la programmation informatique collaborative (processus créatif utilisé dans le domaine de l'innovation numérique)

Rapport

Il serait justifié d'étendre aux centres-villes en difficulté (par exemple ceux dans lesquels le taux de vacance commerciale dépasse 10% ou 15%) des dispositions réservées aux quartiers prioritaires relevant de la politique de la ville, comme la possibilité d'accès à l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA). Cette mesure incitative doit s'inscrire dans un projet global pour atteindre sa pleine efficacité.

Proposition n°14 : Etendre aux centres-villes connaissant une vacance commerciale structurelle certaines dispositions spécifiques des quartiers prioritaires relevant de la politique de la ville (QPV) (ex. *possibilité d'accès à l'EPARECA – toutefois conditionné à la mise en place d'un système de mesure de la vacance commerciale*).

5. MOBILISER ET GERER LE FONCIER COMMERCIAL

La définition de projets de requalification des centres-villes en difficulté, intégrant le plus souvent une restructuration du foncier commercial, implique que les villes concernées puissent faire appel à des experts et organismes de conseil spécialisés.

La mise en œuvre de ces projets suppose de s'appuyer sur des opérateurs urbains capables d'une forte implication locale, comme principalement les sociétés d'économie mixte (SEM) et les sociétés publiques locales (SPL) ainsi que certains établissements publics d'aménagement (EPA) et opérateurs privés. Un réseau d'envergure nationale est à développer en s'appuyant sur les compétences et expériences existantes (SEMAEST³, EPARECA...).

Proposition n°15 : Mettre à la disposition des villes confrontées à la vacance commerciale des moyens d'ingénierie et d'action grâce au déploiement d'un réseau d'experts et d'opérateurs urbains spécialisés (SEM, EPA ou opérateurs privés...).

La gestion dans la durée du foncier commercial peut s'avérer plus efficace si elle est assurée pour certains secteurs stratégiques d'un centre-ville par des foncières mises en place à l'initiative des pouvoirs publics.

Proposition n°16 : Encourager la création de foncières commerciales publiques-privées adossées aux entreprises publiques locales impliquées ainsi qu'à la Caisse des dépôts et consignations.

La Caisse des dépôts et consignations (CDC) et les opérateurs locaux ou nationaux peuvent offrir des compétences d'ingénierie dans ce domaine et permettre avec les villes et éventuellement les Régions, ainsi que des investisseurs privés, de mobiliser les financements nécessaires. Ces fonds sont destinés à faire levier pour le financement des projets locaux d'investissement dans le foncier commercial et la capitalisation des outils de restructuration ou de portage foncier. Il convient aussi d'évoquer le rôle pris par certains établissements publics fonciers (EPF) dans les interventions en quartiers anciens, en préparation des projets. Les capacités techniques et financières de ces établissements seraient à mobiliser davantage sur les enjeux de restructuration du foncier commercial.

Pour assurer le déploiement de l'agenda « Commerces en cœur de ville », il peut être proposé à toutes les villes en difficultés de mettre en place une contractualisation avec l'État autour de l'ensemble des objectifs et des moyens proposés, sur la base d'une démarche stratégique adaptée au contexte ; les Régions peuvent être invitées à s'y associer dans le cadre des contrats État-Régions.

³ Société d'économie mixte de la Ville de Paris.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LE DYNAMISME COMMERCIAL DU CENTRE-VILLE EST NON SEULEMENT DEPENDANT DE SON ENVIRONNEMENT SOCIOECONOMIQUE ET DU BON EQUILIBRE AVEC SA PERIPHERIE MAIS AUSSI DE LA CAPACITE DES COMMERÇANTS A ADAPTER LEUR OFFRE AUX NOUVELLES EXIGENCES DE CONSOMMATION	2
1.1. Le mouvement de dévitalisation commerciale des centres-villes s'aggrave sur la période récente dans les villes moyennes	2
1.1.1. <i>La vacance commerciale s'accroît en 2015 avec des situations contrastées cependant selon les villes observées.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>La dévitalisation commerciale des centres-villes s'accompagne aussi de certains signes de fragilité économique observés dans le secteur du commerce.....</i>	<i>6</i>
1.2. Si le commerce en centre-ville est avant tout dépendant du volume et de la nature des flux clients, il est aussi très sensible à la qualité de son environnement urbain et au bon équilibre des concurrences notamment avec la périphérie.....	7
1.2.1. <i>Il n'y a pas de commerce en centre-ville sans une démographie dynamique ni une situation socioéconomique favorable.....</i>	<i>8</i>
1.2.2. <i>Il n'y a pas de commerce en centre-ville sans des conditions d'exploitation et un environnement favorables.....</i>	<i>9</i>
1.2.3. <i>Il n'y a pas de commerce en centre-ville sans un bon équilibre des concurrences.....</i>	<i>13</i>
1.2.4. <i>La situation contrastée du commerce dans les villes moyennes confirme la nécessité d'agir selon une stratégie adaptée à chaque situation locale</i>	<i>16</i>
1.3. Le devenir des centres-villes et le maintien de leur diversité commerciale dépendent en partie de l'adaptation des acteurs du commerce à l'évolution des modes de vie et de consommation de leurs clients.....	19
1.3.1. <i>Face aux difficultés qu'il rencontre, l'appareil commercial connaît actuellement une phase de redéploiement.....</i>	<i>20</i>
1.3.2. <i>Affectés par plusieurs phénomènes de concurrence, les indépendants et le tissu commercial traditionnel des centres-villes doivent adapter leur offre.....</i>	<i>21</i>
2. POUR REVITALISER LE COMMERCE DE CENTRE-VILLE, LES ACTEURS CONCERNES, PUBLICS ET PRIVÉS, DOIVENT DE MANIERE CONCERTEE METTRE EN ŒUVRE UNE STRATEGIE GLOBALE DE RECONQUETE COMMERCIALE DANS LES TERRITOIRES.....	22
2.1. Le développement d'une stratégie concertée d'aménagement et de régulation commerciale équilibrée est un impératif au niveau local mais suppose l'engagement d'une réforme globale de l'urbanisme commercial.....	23
2.1.1. <i>Le système français de régulation et de planification territoriale a été fréquemment remanié sans parvenir à une maîtrise effective des autorisations des nouvelles implantations commerciales.....</i>	<i>24</i>
2.1.2. <i>La réforme inachevée de l'urbanisme commercial doit être résolument reprise, selon une action à mener en plusieurs étapes.....</i>	<i>29</i>

2.1.3.	<i>Les grands principes du droit européen ne s'opposent pas à la recherche d'un dispositif mieux adapté aux enjeux d'aménagement du territoire et de l'environnement</i>	34
2.2.	La coordination et l'accompagnement des acteurs doivent être renforcés pour renouveler une dynamique des commerces de centre-ville	37
2.2.1.	<i>La coordination des acteurs du commerce de centre-ville a besoin d'être renforcée par le développement de structures organisées autour d'un projet collectif au niveau local</i>	37
2.2.2.	<i>Le partenariat avec les instances communales et intercommunales favorise la synergie des acteurs et permet le pilotage du « centre-ville commercial »</i>	41
2.2.3.	<i>L'accompagnement et la formation des commerçants face aux évolutions des modes de consommation leur permettraient de mieux relever le défi des concurrences auxquelles ils sont confrontés</i>	44
2.3.	La reconquête commerciale des centres-villes peut nécessiter une action forte sur le foncier commercial et une orientation ciblée des outils financiers et fiscaux disponibles sur les cœurs de villes en difficulté	46
2.3.1.	<i>Dans les situations de faiblesse du marché, les collectivités locales doivent pouvoir mobiliser l'instrument du foncier commercial comme effet de levier</i>	46
2.3.2.	<i>Le projet de reconquête commerciale du centre-ville peut aussi mobiliser, de manière ciblée, les leviers financiers existants</i>	55
CONCLUSION		58

INTRODUCTION

Avec un taux moyen de vacance commerciale dans les centres des villes moyennes en France qui dépasse les 10 % en 2015, en augmentation sur les dix dernières années, la dévitalisation commerciale de nombreux centres-villes en France se confirme.

Au-delà de ses incidences économiques, ce phénomène présente avant tout un enjeu sociétal fort, l'origine et les conséquences de la dévitalisation commerciale des centres-villes dépassant en effet le seul sujet de l'activité commerciale.

Le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et l'Inspection générale des finances (IGF) ont été saisis par le Ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales et la Secrétaire d'État chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire pour procéder à l'analyse de cette dégradation, allant parfois jusqu'à la disparition, de l'offre de commerce en centre-ville, et pour apporter des réponses pour aider à la revitalisation commerciale.

À partir de l'exploitation et du croisement des données statistiques recueillies, la mission a cherché, dans un premier temps, à identifier les déterminants qui accompagnent la dévitalisation commerciale dans les centres-villes en France.

En parallèle, le parangonnage réalisé auprès de sept pays révèle de bonnes pratiques dont la France pourrait utilement s'inspirer.

Enfin, à partir de ces travaux et des nombreux entretiens menés auprès des acteurs du commerce, la mission identifie des leviers d'actions qui, employés dans le cadre d'une stratégie locale bien construite, pourraient permettre d'inverser le mouvement de dévitalisation commerciale des centres-villes.

La première partie du rapport (et son annexe 1) présente une analyse socio-économique du mouvement de dévitalisation commerciale des centres-villes en cherchant à en mesurer ses déterminants principaux. Une appréciation prospective de l'activité du commerce de demain la complète utilement tant la capacité d'adaptation des acteurs aux nouvelles exigences du client contribue à la vitalité commerciale (annexe 2).

La seconde partie du rapport (et ses annexes 3 et 4), présente les principaux leviers d'intervention, leurs évolutions souhaitables ainsi que les outils mobilisables par les différents acteurs du commerce en centre-ville qui pourraient, bien employés, dans le cadre d'un projet global, enrayer la dévitalisation commerciale des centres-villes.

1. Le dynamisme commercial du centre-ville est non seulement dépendant de son environnement socioéconomique et du bon équilibre avec sa périphérie mais aussi de la capacité des commerçants à adapter leur offre aux nouvelles exigences de consommation

1.1. Le mouvement de dévitalisation commerciale des centres-villes s'aggrave sur la période récente dans les villes moyennes

Indicateur de mesure de la dévitalisation commerciale, l'augmentation de la vacance commerciale⁴ semble se confirmer dans la durée. Ainsi, quelle que soit la méthode d'estimation retenue⁵, le taux de vacance commerciale augmente dans les villes moyennes en 2015, témoignant même dans certains territoires d'un déclin structurel du commerce en centre-ville. D'autres indices comme le nombre de défaillances commerciales ou les évolutions de la consommation des ménages, des chiffres d'affaires ou du taux d'emploi des établissements de commerce confirment par ailleurs une certaine fragilité de l'activité de commerce pour certains secteurs ou territoires.

Pour l'ensemble des villes moyennes de 10 000 à 100 000 habitants qui peuvent être classées villes-centres (296), villes banlieues (454) et villes isolées (57)⁶, la mission a observé la situation de l'activité de commerce qui intègre le commerce de détail auquel sont ajoutés les activités artisanales à caractère commercial et certains services de proximité. En l'absence de définition partagée de la notion de centre-ville, la mission, selon la nature de ses travaux, a retenu un faisceau d'indices définissant le centre-ville comme le quartier central d'une ville, le plus animé ou le plus ancien ; ou comme le lieu de concentration dont le poids et la taille dépendent de critères de nature socio-économiques et socioculturels ou enfin, par la capacité d'action sur sa périphérie en termes de desserte, de services, d'attractivité ou plus globalement de polarisation.

1.1.1. La vacance commerciale s'accroît en 2015 avec des situations contrastées cependant selon les villes observées

Les dernières évaluations obtenues en collaboration avec l'Institut pour la ville et le commerce confirment un mouvement global de dévitalisation commerciale des centres-villes qui concerne de nombreuses communes françaises. Ainsi sur un panel portant sur près de 190 centres-villes, le taux de vacance moyen évalué à 6,1 % en 2001 s'élève à 10,4 % pour l'année 2015 (cf. graphique 1).

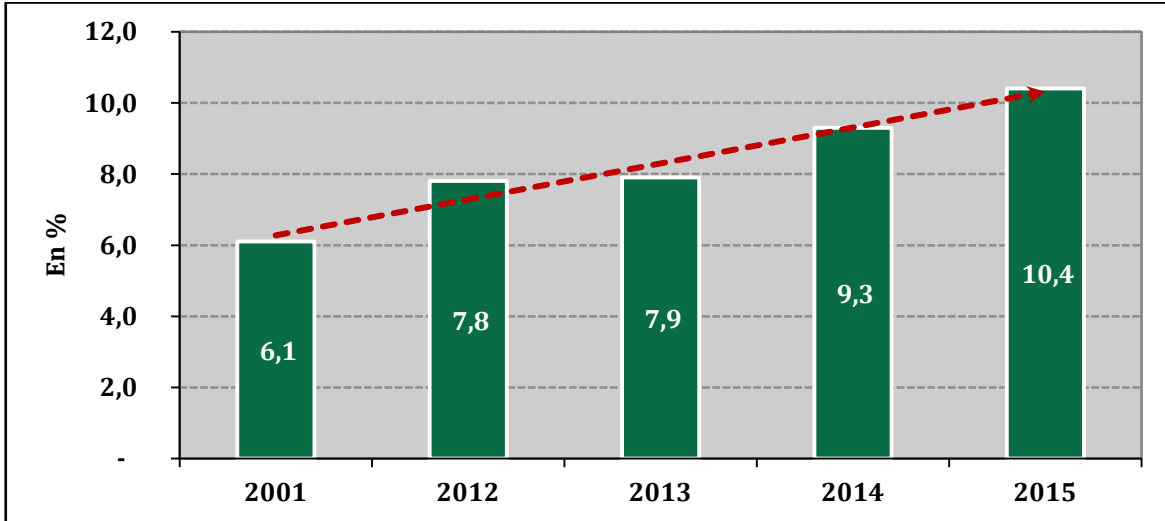
⁴ La vacance commerciale évalue l'ajustement de l'offre de locaux d'un territoire à la demande.

⁵ La mission a mobilisé deux sources de données différentes pour objectiver le phénomène de la vacance commerciale dans les centres des villes moyennes en France. Il s'agit d'une part des données de la base Codata retraitées par l'Institut pour la ville et le commerce, et d'autre part, des données issues des fichiers fonciers de la DGFIP retraités par la mission.

⁶ Selon les zonages définis par l'Insee, la ville-centre est la commune qui abrite plus de 50 % de la population de l'unité urbaine. Les autres communes constituent la banlieue de l'unité urbaine. Une commune est une ville isolée si c'est la seule commune dans l'unité urbaine. Enfin une unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes qui comporte sur son territoire une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants où aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres.

Rapport

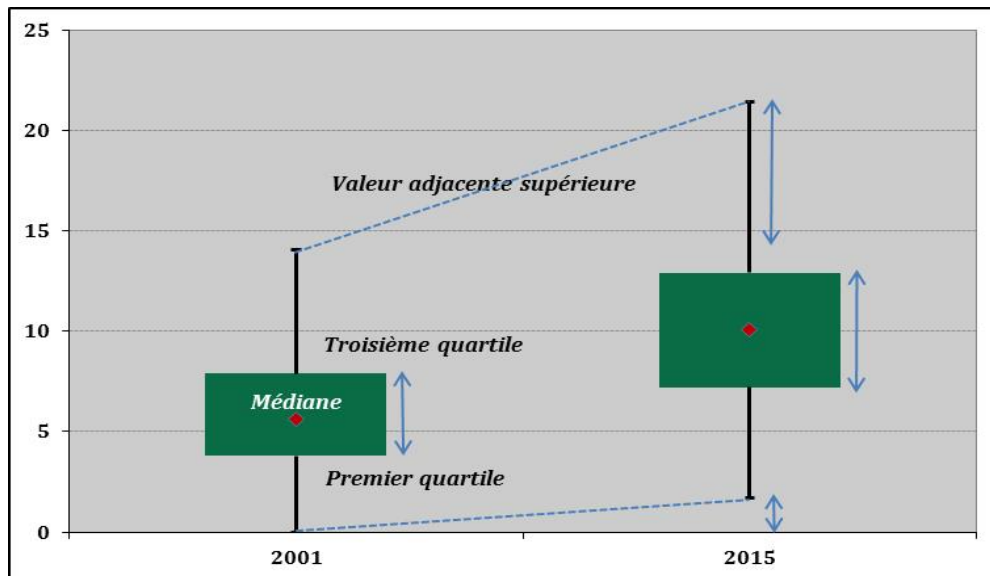
Graphique 1 : Évolution du taux de vacance entre 2001 et 2015



Source : Institut pour la Ville et le commerce. Retraitement mission, panel de 187 centres-villes.

Il s'agit d'un phénomène global et qui s'aggrave mais dans des proportions différentes selon les villes moyennes observées. Ainsi comme le montre le graphique 2, il est possible d'observer une plus forte dispersion des taux de vacance entre les villes en 2015 qu'en 2001. En effet, entre 2001 et 2015, la distribution des taux de vacance commerciale augmente avec des niveaux du premier quartile, de la médiane et du troisième quartile en hausse en fin de période.

Graphique 2 : Distribution comparée des taux de vacance commerciale entre les villes



Source : Institut pour la Ville et le commerce. Retraitement mission, panel de 187 centres-villes.

Les centres-villes des villes moyennes sont particulièrement touchés par la vacance commerciale. Par convention, la mission considère la vacance commerciale comme conjoncturelle lorsque le taux est inférieur à 5 %, avec pour explication principale des frictions entre l'offre et la demande en locaux commerciaux et qu'au-dessus de 10 %, la vacance peut être jugée élevée et témoigne, si elle se confirme dans le temps, d'un déclin structurel de la commercialité du centre-ville. En 2015, sur le panel analysé, 7 % de centres-villes des villes moyennes ont un taux inférieur à 5 %, 38 % ont un taux de vacance commerciale situé entre 5 % et 10 % et 55 % ont un taux supérieur à 10 %, contre seulement 27 % dans les grandes villes (cf. tableau 1).

Rapport

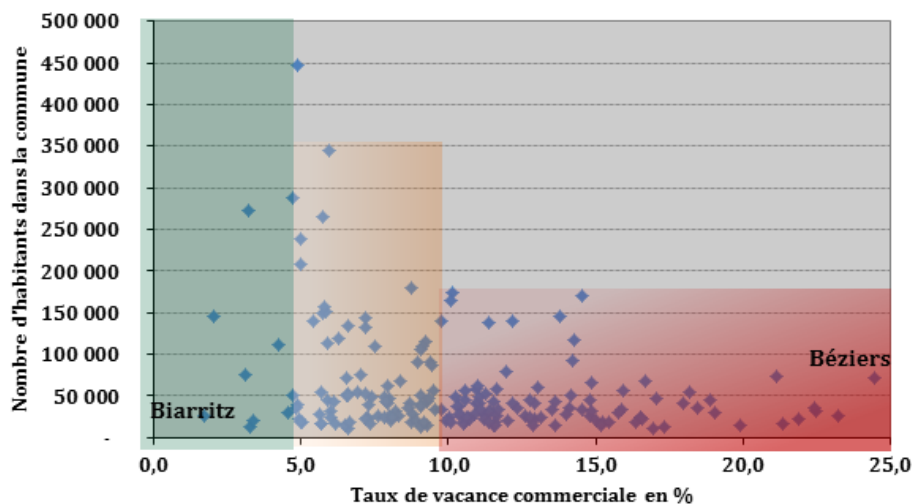
Tableau 1 : Nombre de centres-villes selon le niveau de taux de vacance commerciale en 2015

	Taux entre 0 et 5 %	Taux entre 5 et 10 %	Taux supérieur à 10 %
Villes moyennes	10	59	86

Source : Institut pour la Ville et le commerce. Note de lecture : le panel de 187 villes est rapproché du périmètre des villes moyennes définies par la mission.

Comme le montre le graphique 3, les villes moyennes sont plus particulièrement touchées par la vacance commerciale avec des taux de vacance en moyenne plus élevés dans les villes de moins de 100 000 habitants.

Graphique 3 : Répartition des communes en fonction de la vacance commerciale constatée en 2015



Source : Institut pour la Ville et le commerce, panel de 187 centres-villes. Note de lecture : ce graphique montre la dispersion des villes en fonction du taux de vacance commerciale, les deux villes moyennes extrêmes sont représentées - Biarritz et Béziers.

L'exemple de la ville de Béziers, qui subit en 2015 une vacance commerciale de près de 24 %, soit le taux le plus élevé parmi les villes moyennes en France, permet de constater, visuellement, un phénomène de vacance commerciale qui s'installe structurellement à l'échelle d'un centre-ville (cf. figure 1).

Figure 1 : Evolution de la vacance dans un centre-ville, l'exemple de Béziers entre 2001 et 2014

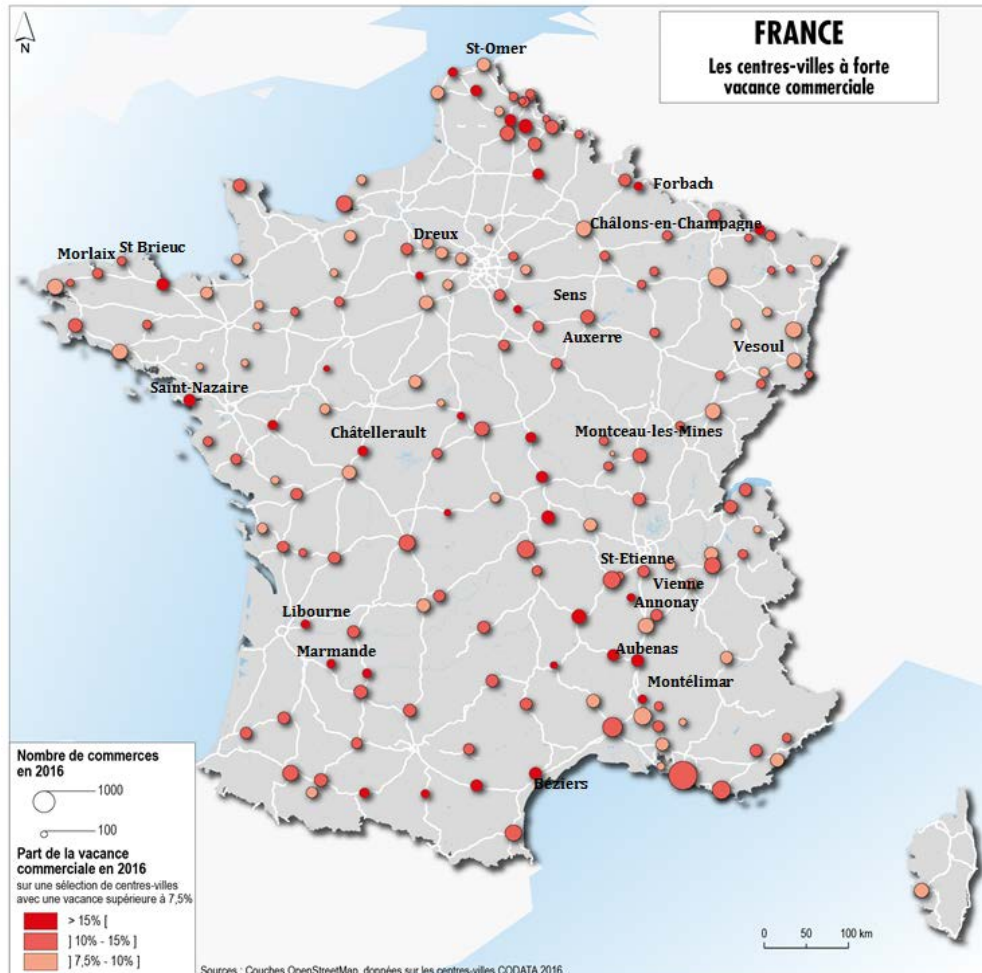


Source : Institut pour la ville et le commerce. Note de lecture : en 2001, la vacance est peu présente et s'installe d'abord en périphérie (taux de vacance commerciale de 9,7 %). Progressivement, elle commence à atteindre le cœur de ville, puis en 2013 et 2014, la vacance s'amplifie au centre-ville (23 %) pour atteindre en 2015 24 %.

Rapport

La vacance commerciale augmente globalement dans tous les centres-villes à l'exception de ceux des très grandes villes (plus de 200 000 habitants). Parmi les villes de taille moyenne, les hausses les plus fortes concernent les centres-villes des villes-centres et ceux des villes isolées. 87 % des centres-villes des communes du panel ont vu leur taux de vacance commerciale augmenter entre 2001 et 2015 (90 % pour les villes-centres).

Figure 2 : Panorama de la vacance commerciale en 2015



Source : Institut pour la ville et le commerce, complément mission. *Note de lecture* : les 20 villes précisées sur la carte sont celles qui connaissent la plus forte augmentation de leur taux de vacance commerciale entre 2012 et 2015, soit supérieure à 6 points. Parmi les villes les plus touchées par la vacance en 2015 (soit un taux >15 %) on distingue : Béziers (24,4 %), Châtelleraut (22,5 %), Forbach (21,9 %), Annonay (21,3 %), Dreux (19 %), Saint-Brieuc (18,9 %), Montélimar (18,4 %), Libourne (16,5 %), Marmande (15,2 %), Saint Omer (15,2 %).

Afin de confirmer, par une source différente, le phénomène de la vacance commerciale identifié par l'Institut pour la ville et le commerce, la mission a recueilli auprès de la DGFIP des données foncières qui ont permis de mesurer, non plus au niveau du seul centre-ville mais à l'échelle plus large de chaque commune, un taux de vacance commerciale⁷. Cette nouvelle approche a permis de confirmer, sur la période 2011-2015, le mouvement à la hausse de la vacance commerciale dans les villes moyennes. Son taux augmente cependant de manière plus mesurée sur la période de 8,1 % à 8,4 %⁸.

⁷ De plus, le commerce au sens des fichiers foncières de la DGFIP intègre la notion de commerce de gros, ce qui n'est pas le cas pour les données de l'Institut pour la ville et le commerce.

⁸ La mission fait le choix d'utiliser uniquement l'indicateur produit par l'Institut pour la ville et le commerce car le périmètre d'analyse, géographique - hypercentralité- et sectoriel - hors commerce de gros -, est plus proche des objectifs de la mission.

1.1.2. La dévitalisation commerciale des centres-villes s'accompagne aussi de certains signes de fragilité économique observés dans le secteur du commerce

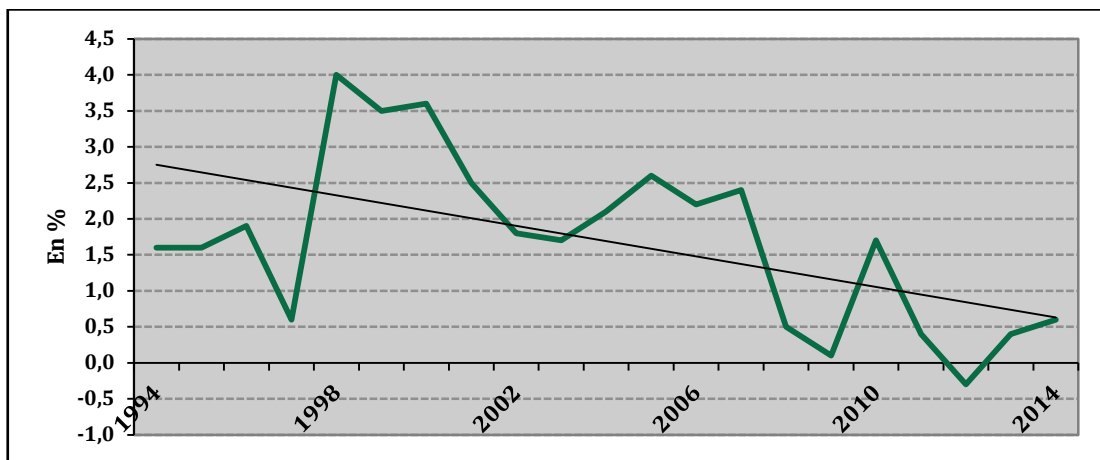
Avec le taux de vacance, la mission a aussi observé d'autres indicateurs économiques qui pourraient être corrélés à la dévitalisation commerciale des centres-villes.

Ainsi sur la dernière période observée, le secteur du commerce, au sens de l'Insee, connaît un ralentissement de son activité économique tant au regard du chiffre d'affaires généré que de l'évolution des effectifs salariés. Dans une étude récente de l'Insee⁹, les effectifs non-salariés¹⁰ dans le secteur du commerce et de l'artisanat commercial diminuent également entre 2012 et 2013 de 1,3 % (-1,5 % dans le commerce de détail en magasin). De plus, leur revenu mensuel moyen en euros constants diminue de 4,1 % sur la période (-4,7 % pour le commerce de détail en magasin) et de 2,5 % hors dividendes.

Ces deux indicateurs révèlent un ralentissement de l'activité économique du secteur du commerce en France, et ce, même si à l'inverse, le nombre de sociétés et d'entreprises individuelles est en forte hausse depuis 2009 en raison notamment de la mise en place du régime des auto-entrepreneurs.

Le taux d'évolution de la consommation des ménages a baissé sur les quinze dernières années. Le taux annuel d'évolution de la dépense des ménages n'a pas retrouvé le niveau enregistré avant la crise économique¹¹. Ainsi, bien que la consommation connaisse une hausse de 0,6 % entre 2013 et 2014, le secteur du commerce est confronté, sur la dernière période, à une demande de consommation peu dynamique même si les prévisions 2016 de l'Insee sont plus encourageantes¹² alors qu'augmente dans le même temps le nombre de points de vente (cf. graphique 4).

Graphique 4 : Taux annuel d'évolution de la consommation des ménages en volume



Source : Insee, comptes nationaux.

⁹ Insee Première n°1604, juin 2016, *Revenus d'activité des non-salariés en 2013*.

¹⁰ Ces effectifs se décomposent en 70,2 % d'indépendants mono-actifs, 4,8 % d'indépendants pluriactifs, de 19,4 % d'autoentrepreneurs mono-actifs et de 5,6 % d'autoentrepreneurs pluriactifs.

¹¹ En moyenne, 2,2 % par an entre 2000 et 2007.

¹² La note de conjoncture de l'Insee (17 juin 2016) prévoit néanmoins une hausse de la consommation des ménages de 1,6 % en 2016 (forte augmentation au premier trimestre avec l'équipement du logement par le changement de standard de diffusion télévisuelle et la vente des billets pour l'Euro 2016 de football).

Rapport

Autre exemple de fragilité, le nombre de défaillances d'entreprises¹³ augmente dans le secteur du commerce de 20 % sur les quinze dernières années. On observe en outre, une diminution du nombre de créations d'entreprise dans le secteur du commerce de détail. Entre 2011 et 2014, le nombre de créations dans ce secteur a diminué de 11 %.

Enfin, si c'est dans le commerce¹⁴ que le nombre d'immatriculations des auto-entrepreneurs est le plus important comme l'atteste une étude récente de l'Insee¹⁵, leur pérennité est moindre que pour l'ensemble de l'économie puisque seuls 46 % des auto-entrepreneurs sont encore actifs trois ans après leur immatriculation contre 49 % pour l'ensemble des auto-entrepreneurs.

L'ensemble de ces indicateurs confirme un équilibre économique fragile pour certains acteurs du secteur du commerce et confirme, comme pour l'indicateur de la vacance, la nécessité de conduire une politique de revitalisation commerciale dans les territoires.

1.2. Si le commerce en centre-ville est avant tout dépendant du volume et de la nature des flux clients, il est aussi très sensible à la qualité de son environnement urbain et au bon équilibre des concurrences notamment avec la périphérie

À partir d'un panel de villes moyennes qui connaissent des situations de vacance commerciale hétérogènes, la mission a cherché à isoler les facteurs qui peuvent, dans l'espace et dans le temps, constituer les indices d'un phénomène de dévitalisation commerciale des centres-villes. Pour des situations urbaines proches, ce phénomène peut revêtir des réalités contrastées, ce qui montre que l'action de proximité peut faire sens.

La vacance commerciale n'arrive pas seule, les facteurs liés et aggravant cette situation peuvent être regroupés autour des trois grands déterminants suivants :

- ◆ l'existence d'un marché de consommation non dynamique et restreint (ex. faible évolution de la population, paupérisation, hausse de la vacance des logements...);
- ◆ des conditions d'exploitation qui ne facilitent pas l'activité commerciale (pression fiscale, coût du foncier et des baux commerciaux...) et un environnement défavorable en centre-ville (équipements et services, accessibilité, sécurité...);
- ◆ un déséquilibre de l'offre commerciale entre la centralité et sa périphérie.

Une analyse des situations des différentes villes moyennes permet d'une part de confirmer l'influence de ces trois grands déterminants sur le dynamisme commercial des centres-villes¹⁶ et d'autre part, d'apporter pour les facteurs étudiés un diagnostic comparatif plus précis sur la situation des villes moyennes centres et des villes moyennes de périphérie.

¹³ Mesure le nombre de PME du secteur du commerce subissant des difficultés économiques au cours de leur cycle de vie. Notion différente de celle de la cessation car une procédure de défaillance ne se résout pas forcément par une liquidation.

¹⁴ Commerce pris dans son acception la plus large au sens de l'Insee (commerce de gros, de détail et réparations automobiles).

¹⁵ *Auto-entrepreneurs immatriculés en 2010 : trois ans après, 30 % sont encore actifs*, Insee Première, mai 2016. Échantillon de 40 000 auto-entrepreneurs inscrits au 1^{er} septembre 2010.

¹⁶ La notion de centre-ville n'est pas définie de manière officielle et partagée. La statistique publique ne peut donc fournir des statistiques pour ce zonage particulier. La mission assimile dans son panorama des villes moyennes, au niveau macro, la notion de centre-ville à celle de ville-centre.

Rapport

1.2.1. Il n'y a pas de commerce en centre-ville sans une démographie dynamique ni une situation socioéconomique favorable

La demande constitue le premier déterminant du développement d'un marché de consommation, or l'analyse socio-économique des villes moyennes montre qu'elles connaissent globalement un mouvement défavorable, notamment pour les centres-villes. Ainsi à titre d'exemples, les villes-centres de taille moyenne ont en moyenne une croissance démographique et un niveau de vie plus faible, un niveau de chômage et de logements vacants plus fort que les grandes villes ou que leurs propres périphéries. Cette situation socio-économique moins favorable dans les villes moyennes que la moyenne nationale pourrait constituer le premier des déterminants de la dévitalisation commerciale des centres-villes.

L'analyse de la situation des villes moyennes montre ainsi que leur population augmente de 4,3 % en moyenne entre 2007 et 2012 contre une hausse nationale de 7,5 %. La démographie des villes moyennes est en particulier moins dynamique dans les villes-centres qu'en périphérie. Elle semble essentiellement soutenue par la périurbanisation¹⁷ et se fait le plus souvent au détriment des villes-centres. Cela entraîne une augmentation de la vacance des logements dans leurs cœurs de ville.

La hausse de la vacance des logements s'accroît en effet particulièrement dans les villes-centres et les villes isolées de taille moyenne. Le taux de vacance de logements des villes moyennes (6,2 %) est plus élevé que la moyenne nationale (5,7 %).

Au sein des villes moyennes, les villes isolées qui étaient moins touchées que la moyenne nationale en 2007 le sont davantage en 2012. Le taux a progressé de plus de 2 points (cf. tableau 2). La vacance s'accroît également dans les villes centres moyennes où l'aggravation est plus rapide qu'au plan national.

Comme un facteur aggravant de la baisse de la population en centre-ville, le développement de moyens de déplacement de plus en plus performants permet aux ménages des zones rurales de se rendre dans les pôles urbains plus importants.

Tableau 2 : Comparaison des taux de vacance des logements sur la période 2007-2012

	National	Moyenne villes moyennes	Ville centre moyenne	Périphérie de l'unité urbaine ¹⁸	Banlieue moyenne de l'unité urbaine	Ville isolée moyenne	Ville banlieue moyenne de grande ville centre
Taux de vacance en 2007	4,7 %	5,2 %	7,7 %	4,8 %	5,1 %	4,3 %	4,7 %
Taux de vacance en 2012	5,7 %	6,2 %	9,4 %	5,9 %	6,3 %	6,4 %	5,4 %
Évolution (en points)	1,0	1,0	1,7	1,1	1,2	2,1	0,7

Source : Insee, retraitements de la mission.

Sur le plan de l'emploi, les villes moyennes connaissent une hausse du chômage sur la période 2007-2012 alors que le taux d'activité augmente moins vite pour celles-ci et ce comparativement à la moyenne nationale (cf. tableau 3).

¹⁷ « Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? », 2012, F. Santamaria.

¹⁸ Communes de moins de 10 000 habitants appartenant à l'unité urbaine comportant une ville-centre de taille moyenne.

Rapport

Tableau 3 : Évolution des taux d'activité et de chômage sur la période 2007-2012

		National	Villes moyennes
Taux d'activité 15-64 ans	2007	72,8 %	70,9 %
	2012	74,3 %	72,1 %
	Évolution en points	1,5 pt	1,2 pt
Taux de chômeurs 15-64 ans	2007	8,7 %	13,4 %
	2012	10,0 %	15,5 %
	Évolution en points	1,3 pt	2,1 pts

Source : Insee, traitements de la mission.

Enfin, le taux de pauvreté moyen est plus élevé dans les villes moyennes (15,9 %) qu'au plan national (11,8 %). On notera qu'au sein des villes moyennes, le niveau de vie est plus élevé en périphérie qu'en centralité (cf. tableau 4).

Tableau 4 : Comparaison des taux de pauvretés en 2012

	National	Ville centre moyenne	Périphérie de l'unité urbaine	Banlieue moyenne de l'unité urbaine	Ville isolée moyenne	Ville banlieue moyenne de grande ville centre
Moyenne du niveau médian	19 819 €	18 080 €	20 874 €	18 420 €	19 076 €	21 558 €
Taux de pauvreté moyen	11,8 %	18,9 %	12,1 %	18,3 %	15,1 %	13,8 %

Source : Insee, traitements de la mission.

En résumé, les données recueillies par la mission, bien que non exhaustives, montrent que les villes moyennes connaissent une situation socio-économique moins favorable que la moyenne nationale. Ce constat est d'autant plus marqué pour les villes-centres au regard notamment des situations parfois plus favorables dans leur périphérie.

1.2.2. Il n'y a pas de commerce en centre-ville sans des conditions d'exploitation et un environnement favorables

De bonnes conditions d'exploitation et un environnement propice au parcours et à l'expérience d'achats sont essentiels à la structuration d'une offre commerciale pérenne et diversifiée car ils contribuent à la « commercialité » du territoire. Sans avoir pu développer une analyse exhaustive sur les conditions juridiques, financières, fiscales ou sociales d'exploitation que connaissent les entreprises, une appréciation de certains éléments comme la fiscalité locale, le coût du foncier ou l'environnement urbain montre que la commercialité se dégrade dans certaines villes moyennes. Ainsi à titre d'exemples, la hausse de la pression fiscale, l'augmentation des loyers et du foncier ainsi que la diminution des équipements de santé, de loisirs, d'enseignement ou liés à la culture sont plus ou moins fortement corrélés avec la dévitalisation commerciale observée.

1.2.2.1. De bonnes conditions d'exploitation sont essentielles à la structuration d'une offre commerciale

Les charges foncières et, d'une manière plus générale, la pression fiscale augmentent notamment pour les entreprises situées dans les communes de taille moyenne. Si la cotisation foncière des entreprises (CFE) augmente peu entre 2011 et 2015 au niveau du bloc communal¹⁹ (+0,2 point), la taxe sur les propriétés bâties (TFPB) augmente de manière plus significative sur la même période tant au niveau de la commune que pour le bloc communal, respectivement en moyenne +0,3 et +1,3 point dans les villes moyennes. Ce sont les taux votés par les intercommunalités qui ont le plus augmenté sur la période. On constate aussi une hausse, entre 2011 et 2015, des autres contributions comme :

- ◆ la taxe spéciale d'équipement qui augmente pour les villes moyennes mais diminue pour les grandes villes ;
- ◆ les droits fixes pour la formation continue et pour les chambres des métiers ;
- ◆ la taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom) évolue plus vite pour les entreprises situées dans les villes moyennes que celles des grandes villes centres associées.

Réforme fiscale très sensible dans le contexte actuel de la dévitalisation commerciale des cœurs de villes, la mise en œuvre de la révision des valeurs locatives dont l'objectif est de corriger l'écart entre les valeurs locatives qui reposent aujourd'hui sur des éléments datant des années 1970 et les valeurs du marché locatif actuel, aura un effet différencié selon le type de commerce. Ainsi, cette révision des valeurs locatives des locaux professionnels devrait faire augmenter la contribution à la TFPB pour les petits magasins (entre +6,1 % et + 7,2 % pour les magasins de type MAG1²⁰ ou MAG2) et, à l'inverse, une baisse importante de celle des grandes surfaces (hypermarchés et supermarchés soit -31,8 % pour les MAG5 et -22,5 % pour les magasins de type MAG4²¹). Les commerces dont la surface principale est inférieure à 400 m² et situés dans les centres commerciaux (MAG3) seront selon les estimations de la DGFIP les plus touchés par cette réforme (+101,1 %). Pour limiter certaines variations, un dispositif de « *planchonnement* » devrait être mis en place, mais les commerces de centres-villes connaissent, toutes choses égales par ailleurs, une évolution défavorable, inverse à celle des grandes surfaces.

À l'inverse, une diminution de la cotisation à la CFE est anticipée dans le secteur du commerce de 4 % en moyenne. Les travaux de simulation de la DGFIP concluent toutefois que les établissements dont le chiffre d'affaires est inférieur à 3 M€ seront les plus touchés par des hausses de CFE.

Les prix du foncier sont en augmentation sur la période récente. Ainsi, s'agissant de la vente des locaux commerciaux, le montant moyen hors taxe par m² des locaux commerciaux a augmenté de 81 % entre 2000 et 2014 (hors Ile-de-France), en tenant compte de l'inflation sur la période²². Parmi les villes moyennes, cette augmentation touche plus particulièrement les villes isolées ainsi que les banlieues des grandes villes-centres. S'agissant des loyers commerciaux, l'indice des loyers commerciaux (ILC) qui sert de référence lors des révisions triennales des baux a augmenté jusqu'en 2012 avant de se stabiliser. Cet indice a en effet augmenté entre 2008 et 2015 de 8,3 % mais reste stable depuis 2012.

¹⁹ Constitué de d'un groupement à fiscalité propre et de ses communes membres. A défaut de groupement, le bloc communal correspond à la commune isolée.

²⁰ MAG1 : les boutiques et magasins sur rue dont la surface principale est inférieure à 400m², MAG2 : les commerces sans accès direct à la rue dont la surface principale est inférieure à 400 m², MAG 3 : les magasins appartenant à un ensemble commercial (surface principale inférieure à 400 m²).

²¹ MAG 4 : les magasins de grande surface (surface principale comprise entre 400 et 2 499 m²), MAG 5 : les magasins de très grande surface (surface principale égale ou supérieure à 2 500 m²).

²² Ce résultat est toutefois à prendre avec précaution en raison des limites rappelées dans l'annexe 1. Les locaux peuvent par ailleurs présenter des caractéristiques diverses qui peuvent justifier des écarts de prix importants.

Rapport

Enfin, le prix moyen des transactions des fonds de commerce diminue entre 2012 et 2015 de 10,6 %, mais augmente significativement pour des activités commerciales comme les ventes hors magasins (+21,5 %), les magasins multi-rayons (+19,8 %), les services à la personne (+9,1 %), l'hébergement (+4,1 %), le bricolage et équipement du foyer (+5,0 %) et les sports et loisirs (+3,8 %).

1.2.2.2. L'environnement urbain est un facteur important qui influe sur la commercialité

La dévitalisation des villes est liée également à la diminution des équipements comme ceux des services de soins, de l'éducation, des loisirs ou de la culture (cf. tableau 5).

Pour les services et les équipements retenus par la mission, leur nombre diminue dans l'ensemble dans les villes moyennes, à l'exception de certains équipements comme les postes de sécurité. L'offre de soins étudiée à partir du nombre de médecins omnipraticiens, de pharmacies dans les communes ainsi que du nombre d'établissements de santé, des urgences et des maternités diminue dans les villes de taille moyenne à l'exception du nombre de pharmacies qui est relativement stable.

On observe aussi un déclin de l'offre de cinémas et des terrains sportifs. Le nombre de cinémas est en baisse en moyenne dans tous les types de communes du périmètre étudié. Les terrains de grands jeux diminuent en moyenne dans les villes-centres de moins de 200 000 habitants. Ils augmentent en périphérie, où il y a plus de place pour ces installations.

Enfin, le nombre d'écoles maternelles et de collèges diminue également dans les villes-centres de taille moyenne. Tous les types de communes sont touchés par la fermeture d'écoles ou de collèges. La perte est plus forte dans les villes-centres de taille moyenne (-6 %) que pour les grandes villes-centres (-4 %). Enfin, le nombre de commissariats et de gendarmeries augmente légèrement entre 2010 et 2014 dans les villes moyennes.

Tableau 5 : Évolution de la présence de certains équipements et services entre 2010 et 2014

Services/Équipements	Villes moyennes
Bureaux de poste	-1,2 %
Médecins omnipraticiens	-5,5 %
Pharmacie	0,3 %
Établissements de santé/services d'urgence et maternité	-9,0 %
Cinéma	-2,2 %
Terrain de grands jeux	-1,2 %
Éducation (écoles maternelles et collèges)	-4,0 %
Sécurité (Police, gendarmerie)	+2,0 %

Source : BPE, Insee, traitements de la mission.

Pouvant créer des ruptures dans un linéaire commercial en centre-ville, le nombre d'établissements bancaires et d'assurance qui augmente de 4,8 % entre 2010 et 2014 dans les villes moyennes reste un indicateur à surveiller. Parmi les villes moyennes, ce sont les villes isolées et centres de moins de 50 000 habitants qui sont les plus concernées par la hausse des vitrines de banques et assurances. L'analyse de la base permanente des équipements pour les banques et caisses des dépôts²³ (le champ des assurances n'est pas pris en compte) confirme ce constat, les villes moyennes isolées connaissent la plus forte augmentation de vitrine de banques.

²³ Établissements de crédit agréés, y compris banques mutualistes ou coopératives et caisses d'épargne et de prévoyance. Ne comprend pas les guichets financiers de La Poste.

Rapport

Toutefois, la réorganisation des réseaux bancaires qui serait en train de s'opérer²⁴ pourrait réduire le nombre de cellules commerciales des centres-villes occupées par les banques et assurance avec des conséquences non encore évaluées (soit une diversification du linéaire, soit une augmentation de la vacance).

L'accessibilité et l'offre de parking du centre-ville sont des sujets de préoccupation importants pour les commerçants mais dont le diagnostic est difficile à établir en l'absence de données tangibles. Un manque d'accessibilité joue pourtant un rôle important dans le délaissement des centralités commerciales au profit des périphéries notamment. La voiture ne doit ainsi pas être considérée comme l'ennemie du centre-ville. On estime que plus de 50 % des déplacements liés aux achats sont réalisés en voiture²⁵. Dès lors, un équilibre doit être trouvé entre tous les modes d'accès au centre-ville afin de concilier démarche environnementale et activité économique.

Afin d'améliorer le « parcours clients » en centre-ville, une municipalité peut avoir intérêt à réexaminer son plan de déplacements urbains (PDU). Dans cette perspective, il convient de hiérarchiser les typologies de voiries et de fluidifier le trafic, gérer les livraisons et repenser dans leur globalité les schémas de collecte des déchets. La révision du PDU présente notamment l'opportunité de réorganiser les transports en commun, le plan de circulation et de stationnement, ainsi que les circulations douces.

L'exemple de la ville de Montrouge est de ce point de vue intéressant. Elle a en effet adapté les sens de circulation, développé une offre de stationnement avec des parkings tous les 500 mètres, ou bien encore créé des stationnements minute. Un projet de « *drive in*²⁶ » permettra de capter des flux d'achat en fin de journée au retour des automobilistes.

L'accessibilité des villes moyennes avec notamment les questions de l'offre de stationnement, les plans de circulation du centre-ville et encore la tarification des parkings sont des enjeux importants pour l'activité du commerce en centre-ville. L'idée du « *no parking no business* » reste très fréquemment évoquée par les interlocuteurs rencontrés par la mission. Le manque de données disponibles, notamment sur l'offre de stationnement en centre-ville, n'a pas permis une analyse objective de l'influence sur la vitalité du commerce de centre-ville des éléments d'accessibilité.

S'agissant du stationnement, c'est le caractère payant et la modulation des tarifs en fonction de la durée de stationnement qui peuvent constituer un frein, parfois psychologique, dans les villes moyennes et ce notamment par rapport à la gratuité du stationnement qu'offrent d'autres zones d'activité commerciale.

Enfin, l'attractivité touristique peut générer des flux de clients supplémentaires, stimuler la consommation et contribuer de ce fait au dynamisme du commerce. La situation géographique et l'attribution de labels sont des éléments qui peuvent attirer un flux important de nouveaux clients.

Avec 83,8 millions de touristes étrangers en 2014 et les déplacements des Français lors de leurs séjours touristiques, la population de certaines villes plus touristiques que les autres peut augmenter fortement à certaines périodes de l'année. Cet afflux de visiteurs renforce la consommation et stimule le secteur du commerce de proximité.

²⁴ Cette nouvelle tendance n'a pas pu être objectivée, les données les plus récentes détenues par la mission datant de 2014. Toutefois certaines annonces des grands réseaux bancaires soulèvent le sujet (cf. à titre d'exemple http://www.lesechos.fr/14/03/2014/LesEchos/21647-030-ECH_I-ineluctable-declin-des-agences-bancaires.htm ou <http://billetdebanque.panorabanques.com/banque/pourquoi-lcl-annonce-a-son-tour-la-fermeture-dagences-bancaires/>)

²⁵ « Les déplacements d'achats génèrent des flux motorisés considérables et se réalisent essentiellement en voiture. En moyenne 60% des achats des ménages sont effectués en voiture, et jusqu'à 80% lorsqu'ils sont effectués en hypermarché ». J.-M. Beauvais, 2003, Évolution du commerce et utilisation de la voiture.

²⁶ Concept consistant à demander la préparation de ses courses à distance et à les récupérer au volant une fois prêtes.

1.2.3. Il n'y a pas de commerce en centre-ville sans un bon équilibre des concurrences

Le bon équilibre entre l'offre commerciale en périphérie et celle du centre-ville est le troisième déterminant majeur pouvant avoir un effet sur la vitalité commerciale des cœurs de ville. Les données recueillies par la mission, montrent deux formes de concurrence touchant le commerce physique de cœur de ville :

- ◆ l'existence dans le temps d'une course au m², notamment en périphérie, qui a pu concurrencer dans certaines zones le commerce en centralité. Cela touche plus particulièrement les villes moyennes par rapport aux grandes-villes ;
- ◆ les changements de modes de consommation liés à l'essor du *e-commerce* qui peuvent engendrer une baisse du chiffre d'affaires des commerçants physiques.

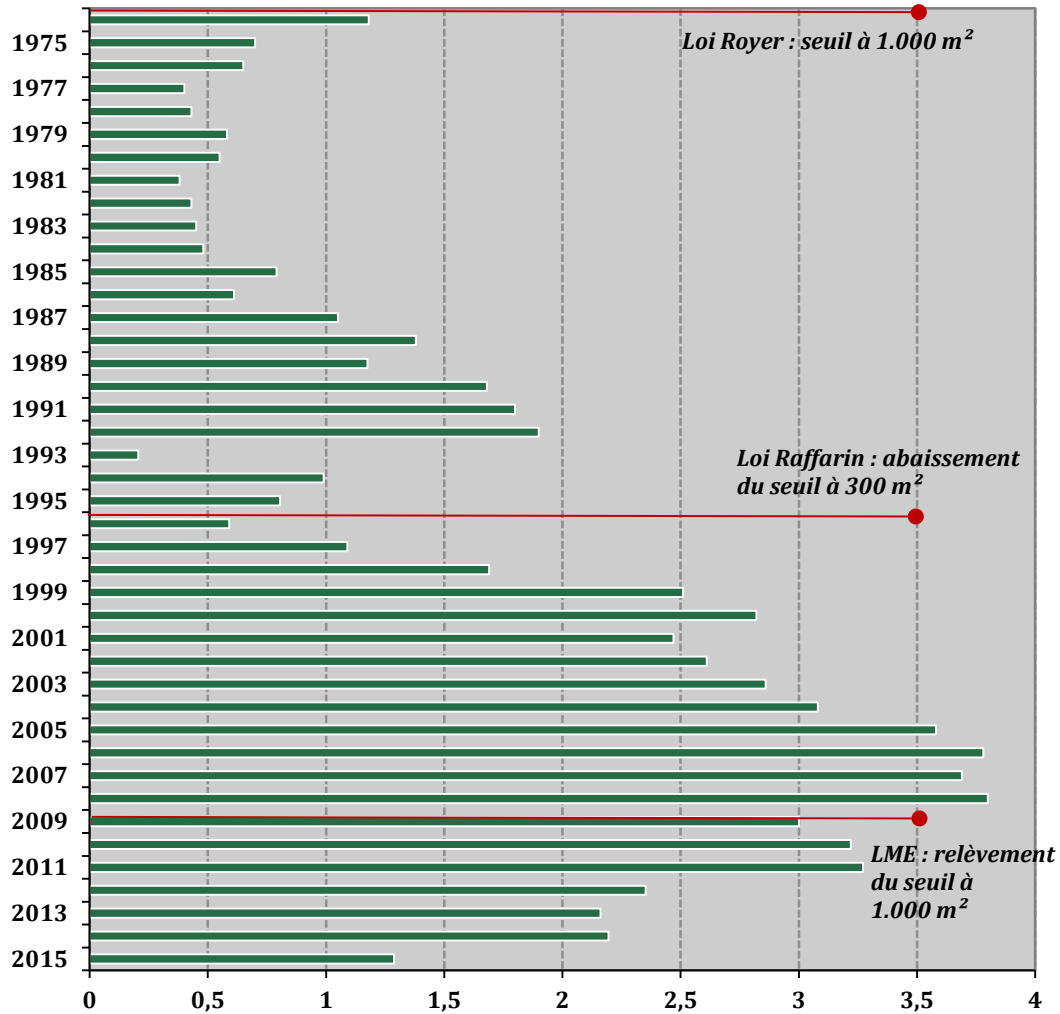
Entre 1992 et 2009, selon la dernière enquête point de vente de l'Insee disponible, on constate une course aux mètres carrés avec le développement important de surfaces de plus de 400 m² et une contraction des petites surfaces sur l'ensemble du territoire, ce qui a pu avoir comme conséquence d'augmenter la concurrence commerciale entre centre-ville et périphérie. Au niveau national, la surface commerciale totale du commerce de détail a ainsi augmenté de 58 % sur la période, passant de 48 à 77 millions de m², soit +2,6 % par an. En parallèle, le nombre de points de vente a diminué de 6,3 % sur l'ensemble de la période. Cette augmentation de la surface commerciale au plan national est confirmée avec la hausse de celles autorisées par les commissions d'aménagement commercial (cf. graphique 5).

En se limitant au périmètre de la mission, cette tendance au m² se confirme entre 2012 et 2013 selon les estimations de surfaces de la DGE. Il s'agit de la seule source récente disponible pour estimer l'évolution des surfaces commerciales après 2009²⁷. La surface commerciale moyenne pour l'ensemble des secteurs du commerce étudié croît plus vite pour les villes moyennes (+1,5 %) que pour les grandes villes (+0,8 %) entre 2012 et 2013. L'expansion des surfaces commerciales moyennes touche davantage les périphéries des villes centres moyennes.

²⁷ La dernière enquête *Points de vente* date de 2009. L'Insee a relancé une enquête *Points de vente* en 2015, avec des résultats attendus d'ici un an.

Rapport

Graphique 5 : Surfaces autorisées par les CDAC (en millions de m²)



Source : Données Desse et Kyris. Note de lecture : entre 2009 et 2014, les données concernant les drives sont manquantes car ces projets n'étaient pas soumis aux CDAC. Cependant la surface commerciale non représentée est difficilement estimable²⁸.

L'accroissement de l'offre en périphérie s'explique aussi par un niveau de contraintes plus faible que dans les centres-villes (stationnement payant, surface des cellules commerciales disponible, horaires de livraison, normes architecturales et patrimoniales...). Le rééquilibrage entre le centre-ville et la périphérie ne peut s'opérer que si le cœur de ville redevient attractif.

Selon l'Insee²⁹, la création d'une grande surface peut concurrencer, pour certains secteurs, le commerce de proximité dans les villes isolées et périphériques. Cette étude montre que la création d'une grande surface supplémentaire pour 10 000 habitants accroît le risque de sortie d'un petit commerce de proximité deux ans après.

Les grandes enseignes ne doivent toutefois pas être considérées uniquement sous un angle concurrentiel vis-à-vis des petits commerces. En effet, lorsqu'elles s'implantent en centre-ville, elles peuvent constituer des « locomotives », un moteur essentiel du dynamisme commercial d'un linéaire de centre-ville.

²⁸ La notion de *drive* n'entre dans le droit commun qu'à partir de mars 2014. Ils sont donc soumis désormais à l'avis des CDAC sauf pour ceux qui sont intégrés « à un magasin de détail ouvert au public » à la date de promulgation de la loi et « n'emportant pas création de surface de plancher de plus de 20 m² ».

²⁹ *Le développement des grandes surfaces et son impact sur la durée de vie du petit commerce alimentaire de proximité*, 19 mars 2015, Simon Quantin et Laure Turner

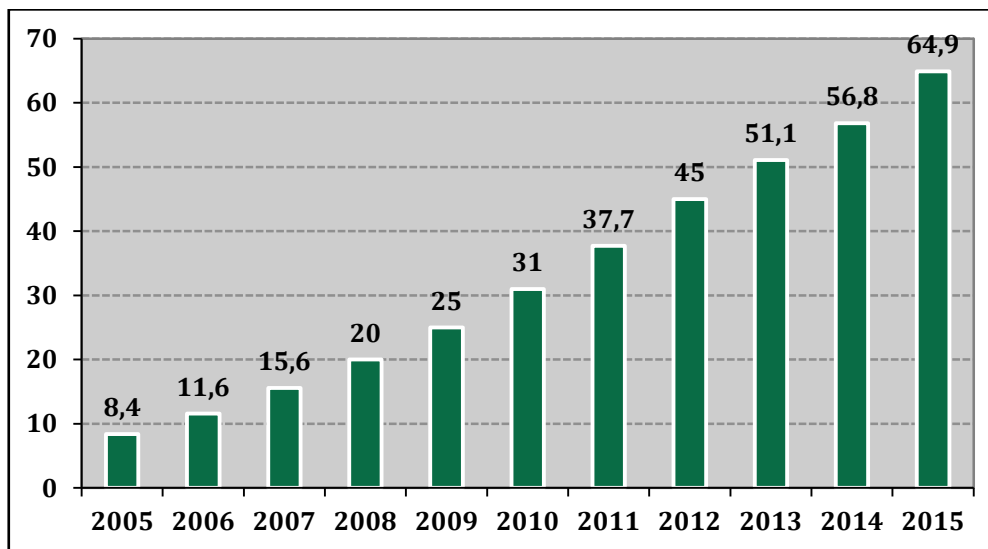
Rapport

L'implantation d'un centre commercial ou d'une locomotive en centre-ville peut constituer un levier de dynamisme commercial pour tous les commerçants, à condition qu'une complémentarité dans l'offre s'établisse. Il est par ailleurs essentiel d'avoir la présence de grands enseignes car d'une part, cela connote positivement la ville et la rend attractive, et d'autre part, le franchiseur peut davantage, dans un contexte difficile, maintenir son réseau de franchisés, ce qui constitue une garantie supplémentaire de vitalité locale.

On souligne par ailleurs que les marchés, perçus parfois comme concurrents des commerces de proximité, apportent un complément d'animation commerciale et renforcent ainsi l'attractivité et l'image des centres-villes.

Si le commerce est avant tout une affaire de territoire et d'espace, le développement du *e-commerce* constitue aussi une seconde concurrence forte en bouleversant les fonctionnements classiques du commerce. Le chiffre d'affaires du e-commerce a été multiplié par huit entre 2005 et 2015 pour atteindre près de 65 Mds€ avec une demande qui touche le plus souvent l'habillement, les produits culturels, les voyages et les produits électroménagers (cf. graphique 6). Ce nouveau marché représente 7 % à 9 % du commerce de détail³⁰. Pour 2016, le chiffre d'affaires estimé est de 71,4 Md€ selon la fédération du e-commerce et de la vente à distance (FEVAD).

Graphique 6 : Évolution du chiffre d'affaires du e-commerce entre 2005 et 2015 (en Mds €)



Source : iCE/FEVAD.

En parallèle, le nombre d'achats en ligne a été multiplié par neuf en dix ans, atteignant 835 millions de transactions en 2015. Cette augmentation plus forte que celle du montant du CA signifie une diminution du montant moyen de la transaction en ligne qui est passé de 89 € à 78 € en moyenne en dix ans. Si le montant moyen d'une transaction baisse, la fréquence d'achats en ligne calculée à partir du nombre total d'acheteurs en ligne augmente passant de 7 à 23 transactions par an entre 2005 et 2015. En 2015, elle correspond à deux achats par mois et par acheteur. Ainsi, le panier annuel par acheteur passerait de 625 à 1 780 €.

Pour répondre à ce changement de mode de consommation (+20 % d'acheteurs en ligne sur les quatre dernières années), l'offre du e-commerce a dû également s'adapter avec la multiplication par douze du nombre de sites marchands actifs.

Si le *e-commerce* reste encore en 2015 dominé par les *pure-players*, la complémentarité site marchand et boutique physique se développe (cf. tableau 6). Cela permet d'élargir sa zone de chalandise et d'améliorer sa visibilité, ce qui concurrence encore plus fortement les professionnels du commerce qui n'auraient pas encore investit cette nouvelle zone de chalandise dématérialisée.

³⁰ 9 % si on enlève le secteur de l'alimentaire.

Tableau 6 : Répartition des e-commerçants en 2015 (%)

Pure-Player	TPE et PME	Magasins physiques	Professions libérales
40 %	28 %	28 %	2 %

Source : Oxatis, KPMG.

1.2.4. La situation contrastée du commerce dans les villes moyennes confirme la nécessité d'agir selon une stratégie adaptée à chaque situation locale

Sous contrainte des informations recueillies, certaines étant couvertes par le secret statistique, une analyse multivariée des données a permis de déterminer des indicateurs associés à un fort ou faible taux de vacance commerciale en centre-ville et de réaliser une typologie des communes³¹ selon ces critères.

1.2.4.1. Une analyse multivariée a permis de confirmer l'importance de l'existence d'un marché de consommation dynamique et le risque que peut représenter un mauvais équilibre de l'offre entre centralité et périphérie

Comme le résume la figure 3, la plupart des communes de taille moyenne, majoritairement les villes-centres, qui se distinguent par un taux de vacance commerciale élevé connaissent aussi un fort taux de chômage, de logements vacants et de pauvreté, ainsi qu'une perte de population. Ces villes connaissent souvent un niveau de fiscalité plus élevé que la moyenne. Facteur aggravant, ces communes perdent en général plus souvent que les autres des équipements réduisant notamment leur offre de soins, de loisirs ou le nombre de structures éducatives. D'autres obstacles à la vitalité commerciale existent : le problème de l'accessibilité du consommateur au centre-ville (offre et tarif des parkings), concurrence des boutiques par le *e-commerce*, augmentation des loyers commerciaux et des prix au m² des mutations.

À l'inverse, les communes avec une forte attractivité touristique, une population des plus de 60 ans plus élevée, un revenu médian de la population plus important, un gain de population et un taux de vacance des logements plus faible connaissent un taux de vacance commerciale moins élevé. Le classement en station touristique, la présence d'un littoral sont des attributs partagés par un certain nombre de ces communes. Ce sont en outre plus souvent des communes situées en périphérie des villes-centres de taille moyenne.

Enfin une analyse particulière³² des phénomènes de périurbanisation confirme et complète les résultats obtenus précédemment :

- ◆ la concurrence des surfaces commerciales en périphérie³³ est un facteur souvent associé à une vacance commerciale forte ;
- ◆ le phénomène de périurbanisation (augmentation de la population en périphérie) améliore la vitalité du commerce de la centralité. En effet, ce sont souvent des personnes disposant d'un revenu médian plus élevé qui choisissent de s'installer en périphérie. Ces mobilités journalières sont facilités par une infrastructure adéquate pour les trajets³⁴;

³¹ La borne supérieure est relevée à 115 000 habitants, soit 5 villes supplémentaires.

³² L'approche consiste à ne prendre en compte que les villes-centres du panel, soit 79 villes et d'insérer la variable d'évolution de la population de la périphérie de l'unité urbaine de la ville-centre et celle de concurrence de l'offre commerciale de périphérie par rapport à la ville-centre.

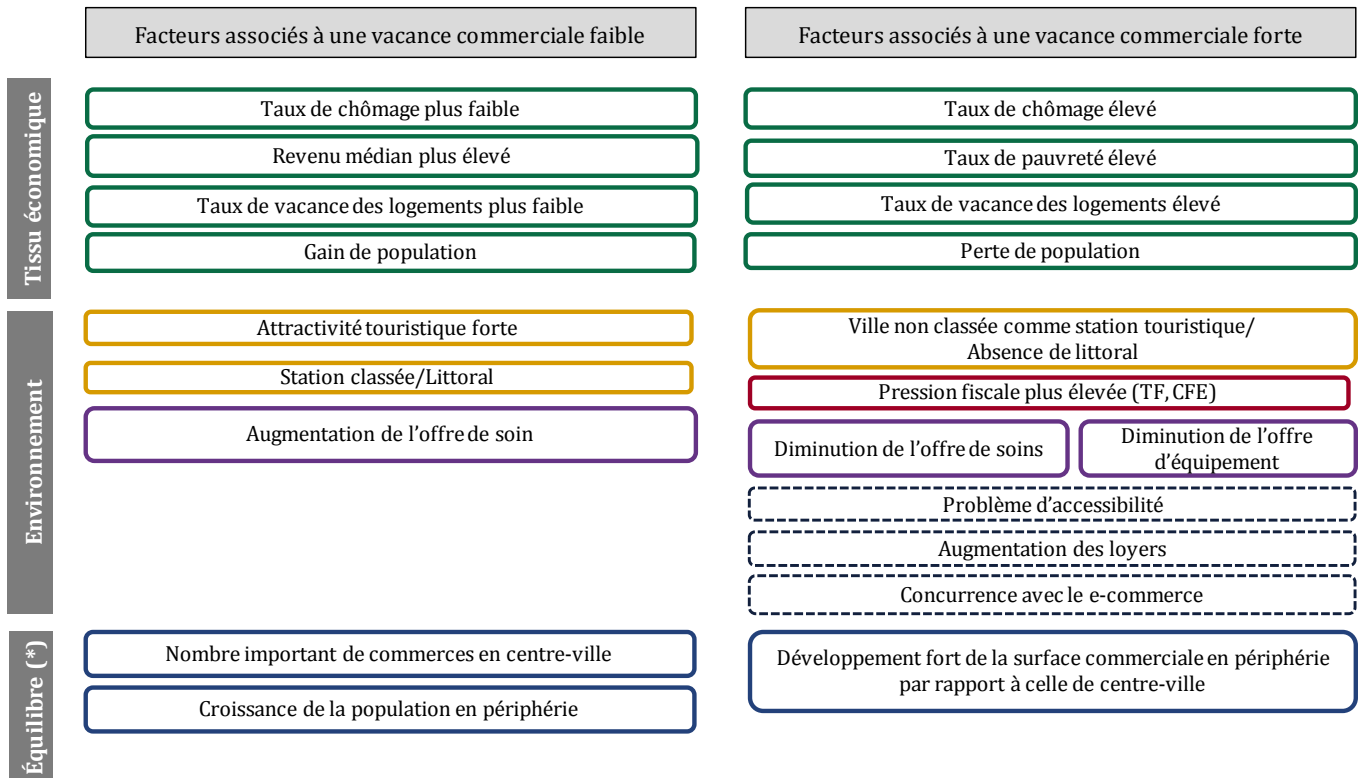
³³ Notion appréhendée par le ratio du nombre de m² du commerce de détail en périphérie (unité urbaine sans la ville centre de taille moyenne) par le nombre de m² de la ville-centre.

³⁴ De plus, un autre argument en faveur de la périurbanisation serait la capacité des centres-villes à parvenir à polariser l'espace marchand en spécialisant leur offre (moyen haut de gamme, luxe) (cf. *La vacance commerciale, marqueur spatial d'une crise de croissance du commerce moderne*, Pascal Madry, 2016)

Rapport

- ◆ l'« effet d'agglomération » (taille de marché) : les villes de 50 000 à 100 000 habitants sont surreprésentées parmi les communes ayant un faible taux de vacance commerciale contrairement aux communes de 10 000 à 50 000 habitants. La vacance commerciale varie donc en proportion inverse du poids de sa population, ie un marché de la demande plus important offrira plus de débouchés à l'activité commerciale.

Figure 3 : Synthèse des déterminants associés à la vacance commerciale des villes-centres



Source : Traitements de la mission. *Note de lecture* : Les facteurs entourés en pointillés ne correspondent pas à des données communales. Ils sont ajoutés en fonction d'une étude macro et des entretiens menés par la mission.

1.2.4.2. La situation contrastée du commerce dans les villes moyennes confirme la nécessité d'agir selon une stratégie adaptée à chaque contexte local

La mission a réalisé une analyse de la vacance commerciale au niveau de la commune, ce qui a permis de les classer selon trois axes structurants :

- ◆ une problématique liée à un tissu socioéconomique plus fragile³⁵ qui souligne la nécessité d'un marché de consommation dynamique ;
- ◆ un mauvais équilibre commercial entre la périphérie et le centre-ville³⁶ ;
- ◆ un phénomène de dévitalisation plus global appréhendé par la perte d'équipements ou de services publics ou privés³⁷.

³⁵ Taux de chômage (>12 %), revenu médian (< 18 000 €), taux de pauvreté (>15 %)

³⁶ Assimilé dans l'étude à la ville-centre. Notion appréhendée par deux indices : (i) un ratio de la surface commerciale du commerce de détail en périphérie de l'unité urbaine par la surface commerciale du ville-centre strictement supérieur à deux, (ii) la surface cumulée autorisée en CDAC entre 2010 et 2014 dans la commune de plus de 20 000 m².

³⁷ Perte de cinémas, d'écoles ou collèges, des établissements de santé/maternité/urgence.

Rapport

Pour de nombreuses communes, la problématique majeure associée à la vacance commerciale n'est pas unique et peut mêler plusieurs de ces trois approches (et éventuellement d'autres). Enfin la mission a montré l'hétérogénéité des situations au niveau local tout en proposant une typologie des villes moyennes (cf. figure 4):

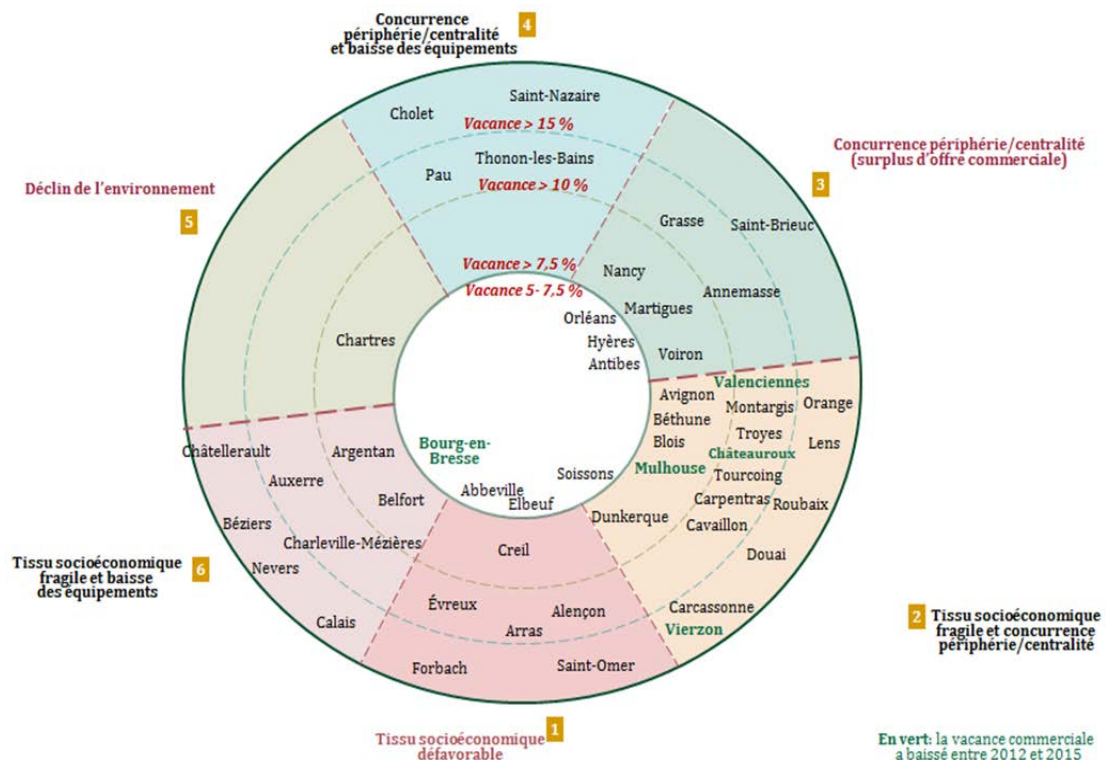
La vacance commerciale peut avoir pour origine des facteurs différents. Six groupes sont identifiés à partir des trois axes :

- ◆ les communes avec uniquement un tissu socioéconomique plus fragile que la moyenne (par exemple Elbeuf, Évreux, Forbach) ;
- ◆ les communes faisant face seulement à un déséquilibre entre périphérie et centralité (par exemple : Voiron, Saint-Brieuc) ;
- ◆ les communes subissant une dévitalisation plus globale avec une perte d'équipements ou de services publics (par exemple : Chartres) ;
- ◆ les communes faisant face à un tissu socioéconomique fragile et à une mauvaise gestion de la périphérie et de la centralité (par exemple Mulhouse, Béthune, Carpentras, Lens, Carcassonne) ;
- ◆ les communes faisant face à un tissu socioéconomique fragile et à une dévitalisation plus globale (par exemple : Charleville-Mézières, Béziers, Argentan) ;
- ◆ les communes subissant un déséquilibre entre la périphérie et la centralité et une dévitalisation plus globale (par exemple : Thonon-les-Bains, Saint-Nazaire, Pau).

Au sein même de ces groupes, la vacance commerciale peut être d'intensité variée. Ce sont les quatre cercles de la figure. Par exemple pour le groupe n°2, certaines villes ont un taux inférieur à 7,5 % (Soissons), alors que d'autres ont un taux entre 10 et 15 % (Montargis, Cavaillon, Troyes, Tourcoing, Carpentras), voire supérieur à 15 % (Carcassonne, Lens, Douai, Roubaix).

Cette approche souligne que l'homogénéité apparente des taux de vacance commerciale au sein d'un même groupe masque une diversité des situations au niveau local et que c'est à cette échelle qu'une solution peut être trouvée.

Figure 4 : Eléments de typologie des villes moyennes connaissant une vacance commerciale supérieure à 5 % corrélée avec trois déterminants principaux



Rapport

Source : Mission. Note de lecture : Seules les villes dépassant le seuil critique du troisième quartile pour les indicateurs liés au tissu économique et à la concurrence périphérie/centralité sont représentées. De même, pour le déclin de l'environnement, les villes sont concernées à la fois par une baisse de l'offre de soins, d'établissements scolaires et d'équipements de loisirs. Les autres communes, bien que touchées par la vacance commerciale, présentent une corrélation moins marquée entre leur vacance et ces déterminants (tissu socio-économique, équilibre des concurrences et environnement).

1.3. Le devenir des centres-villes et le maintien de leur diversité commerciale dépendent en partie de l'adaptation des acteurs du commerce à l'évolution des modes de vie et de consommation de leurs clients

Une revue des principaux travaux d'étude et recherche a permis de mettre en perspective les données et analyses quantitatives présentées. Elle souligne les conditions essentielles à la pérennité de l'activité commerciale dans les centres-villes, étroitement liée à la profonde mutation des modes de consommation.

Des structures de consommation qui continuent d'évoluer

À partir des années 1950, le développement de la grande distribution a été essentiellement porté par les classes moyennes. Leur pouvoir d'achat a connu une croissance régulière qui a favorisé le taux d'équipement et la satisfaction des besoins de base des ménages. Après la période des « trente glorieuses », le modèle de consommation a été progressivement remis en cause du fait du changement de contexte économique. Les structures de consommation ont continué d'évoluer. Ainsi, dans la période actuelle, les courses alimentaires et la part de revenu allouée aux biens de consommation courante diminuent alors que celle allouée au logement, au transport et aux services est en hausse.

L'émergence de nouvelles valeurs de consommation

En parallèle, les valeurs associées à la consommation connaissent des changements. L'achat revêt de plus en plus un caractère symbolique et immatériel. Il participe à la construction de l'individu dans son rattachement à une ou plusieurs communautés. Par ailleurs, de nouvelles exigences ont émergé en matière de traçabilité des produits, de responsabilité sociale des entreprises ou de respect de l'environnement. Elles favorisent le développement de circuits locaux de production, du commerce équitable ou encore de l'agriculture biologique. Ces pratiques ne semblent toutefois pas se diffuser rapidement même si les valeurs qu'elles véhiculent sont déjà en partie intégrées aux plans marketing des grandes enseignes.

De nouveaux modes de consommation en lien avec la montée du e-commerce

L'évolution du commerce est particulièrement marquée par le développement rapide de la vente à distance, portée par de nouveaux opérateurs, les *pure players*. Elle prend principalement la forme du e-commerce et même du m-commerce³⁸. Elles permettent de s'affranchir de l'unité de temps et de lieu lors d'une transaction marchande.

Le *e-commerce* permet une plus grande maîtrise par le consommateur de son achat, grâce à l'élargissement des outils d'information, de communication et de comparaison des produits. Son développement est soutenu par la hausse du taux d'équipement des ménages (80 % d'entre eux possédant un ordinateur à domicile et 92 % un téléphone mobile en 2015).

³⁸ Respectivement transactions commerciales s'opérant à distance par le biais d'interfaces électroniques et transactions s'opérant à distance, le plus souvent en mobilité, grâce à la technologie sans fil notamment la téléphonie mobile.

1.3.1. Face aux difficultés qu'il rencontre, l'appareil commercial connaît actuellement une phase de redéploiement

La grande distribution alimentaire a construit son succès dans un contexte de croissance continue du pouvoir d'achat des ménages et a favorisé le développement d'un modèle périphérique de grandes enseignes. Son modèle commercial est alors fondé sur l'optimisation de la production, la rationalisation des coûts et un effet volume qui permet de proposer une offre à bas prix. Cependant, à partir des années 1980, le modèle commence à s'essouffler du fait d'un maillage territorial de plus en plus dense.

Une ouverture au marché de proximité : l'exemple de la grande distribution alimentaire

Les enseignes de la grande distribution alimentaire notamment recherchent des relais de croissance en investissant de nouveaux marchés. Elles inventent ainsi une gamme de plus en plus variée de concepts commerciaux de proximité (entre 200 et 900 m²) qui s'adaptent finement aux caractéristiques de la zone de chalandise. Pour ce faire, elles développent souvent un réseau de magasins franchisés. Ainsi, elles mettent à profit les atouts des petites surfaces (potentiel de différenciation, logique relationnelle, flexibilité), tout en conservant les qualités propres aux grands réseaux (centrale d'achat, gestion rigoureuse, visibilité nationale).

Un développement d'une offre cross-canal

Les enseignes intègrent le *e-commerce* à leur activité par la mise en place d'une stratégie dite « *cross-canal* » qui met à contribution des vecteurs aussi bien physiques que dématérialisés de communication et de distribution, en jouant sur leurs complémentarités. Une traduction visible de cette nouvelle tendance est le développement des *drives* qui représentent aujourd'hui 4,6 % du marché de la grande distribution alimentaire.

Une conception renouvelée des équipements commerciaux par les promoteurs

Face à la remise en question du modèle périphérique monofonctionnel, les promoteurs s'efforcent désormais de concevoir des projets qui combinent diverses fonctions urbaines (hôtellerie, logements, restauration, activités touristiques, culturelles et ludiques) tout en intégrant les contraintes liées à la pollution visuelle et environnementale occasionnée en entrée de ville.

Loin des standards des premiers centres commerciaux, ils proposent désormais des espaces de « divertissement » pour stimuler l'acte d'achat.

Un ancrage physique maintenu mais en transition vers de nouvelles formes

Alors que la dématérialisation du commerce est très engagée, certains acteurs opèrent *a contrario* un mouvement de « re-spatialisation ». Ainsi, pour certains *pure players*, une implantation physique constitue désormais aussi un relais de croissance. Elle leur permet de s'approprier les atouts du commerce « en dur », tels que l'accompagnement et la fidélisation du client et donne de la visibilité à la marque.

Par ailleurs, de nouvelles centralités commerciales apparaissent dans des lieux où elles étaient auparavant en retrait. Les gares s'affirment par exemple comme de nouveaux sites stratégiques pour les enseignes commerciales, grâce au développement d'un « commerce d'itinéraire » qui vise à implanter le commerce au plus près des zones de flux et des axes de déplacement.

1.3.2. Affectés par plusieurs phénomènes de concurrence, les indépendants et le tissu commercial traditionnel des centres-villes doivent adapter leur offre

Une nécessaire adaptation des indépendants au commerce connecté

Internet est un outil de visibilité et d'information précieux, mais encore trop peu utilisé comme canal de commercialisation. Or, les commerçants indépendants disposent difficilement de la capacité d'innovation et d'investissement susceptible de leur permettre d'intégrer seuls les changements nécessaires. Les acteurs publics et parapublics, comme les chambres de commerce et d'industrie, peuvent jouer un rôle d'accompagnement à la digitalisation du commerce physique ; les collectivités territoriales peuvent également y contribuer en favorisant le développement et l'accès à des plateformes numériques de commerçants locaux qui pourront ainsi élargir leur zone de chalandise.

Par ailleurs, des opérateurs du e-commerce développent de plus en plus une offre de services en direction des commerçants indépendants en mettant en place des plateformes d'intermédiation³⁹ qui permettent de digitaliser leur offre physique.

Le développement de nouveaux formats par les grandes enseignes

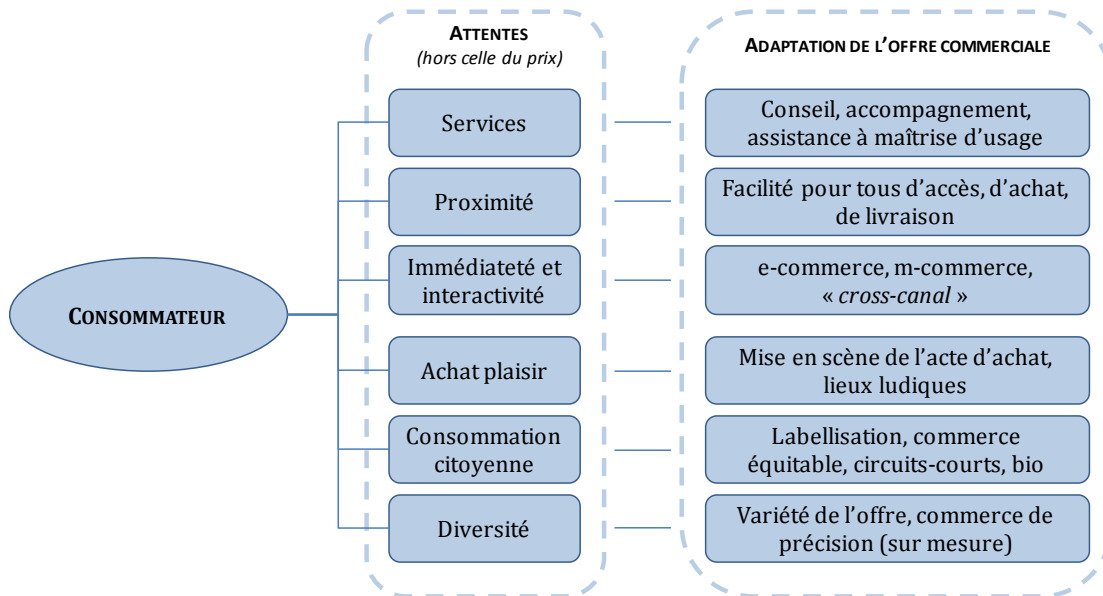
Enfin, le tissu commercial traditionnel des centres-villes est concurrencé par l'offre périphérique et le développement de nouveaux formats par les grandes enseignes qui ont su répondre à la fois à la concurrence du *e-commerce* et aux nouvelles attentes des consommateurs (cf. figure 5). Les commerçants indépendants doivent, en réaction, cultiver leur différence et leur complémentarité dans l'offre commerciale proposée en mettant à profit les tendances qui leur sont favorables : essor des valeurs d'alterconsommation, attractivité renforcée des petits formats (« *small is beautiful* »), évolution du commerce vers les services, valorisation de l'expérience-client. Cela implique notamment de réfléchir à l'articulation entre des locomotives commerciales (enseignes spécialisés, centres commerciaux) et un linéaire commercial qui conserverait une certaine diversité.

A défaut d'une action volontariste et coordonnée de toutes les parties prenantes au plan local, on ne peut exclure que les centres de villes moyennes fragiles connaissent la poursuite d'un déclin ou bien évoluent vers une configuration indifférenciée d'une ville à l'autre, du fait d'une quasi disparition des commerçants indépendants.

C'est pourquoi, comme le résume la figure 5, l'ensemble des acteurs du commerce de centre-ville, indépendants, franchisés ou succursalistes doivent répondre aux nouvelles exigences de consommation et adapter rapidement leur offre, sous peine de ne plus pouvoir faire face aux concurrences.

³⁹ Elles sont communément appelées *Marketplaces*.

Figure 5 : Les évolutions du commerce de demain face aux attentes nouvelles des clients



Source : Mission.

2. Pour revitaliser le commerce de centre-ville, les acteurs concernés, publics et privés, doivent de manière concertée mettre en œuvre une stratégie globale de reconquête commerciale dans les territoires

À l'origine de toute action en faveur du commerce se situe la volonté politique des élus responsables de la ville et de l'intercommunalité d'engager et de mettre en œuvre un projet global adapté à la situation locale. Cela suppose d'abord l'établissement d'un diagnostic de la situation, des forces et des faiblesses de la ville et de son centre urbain. Le diagnostic doit permettre aux élus et à tous les acteurs locaux de prendre la pleine mesure de la situation, sans complaisance, même lorsque celle-ci est difficile du fait d'un déclin démographique, d'une dégradation socio-économique du bassin de vie, d'une perte d'image ou de dynamisme.

Chaque ville touchée par la dévitalisation commerciale doit s'engager dans un projet de requalification adapté à la réalité de sa situation s'appuyant sur ses propres atouts (patrimoine, culture, capacité d'attractivité touristique ou économique...), intégrant la maîtrise de l'appareil commercial de l'ensemble du bassin de vie, combinant tous les leviers d'action (urbanisme, habitat, activités, mobilité...) et regroupant les acteurs locaux dans une gouvernance coordonnée.

La reconquête commerciale du centre-ville nécessite de concevoir un projet politique reposant sur une action volontariste à toutes les échelles de territoire et répondant à deux problématiques essentielles :

- ◆ quelle place accorder au centre-ville dans l'armature du territoire ?
- ◆ quel rôle donner au cœur de ville (marchand, animation, patrimonial et touristique) ?

Les politiques de revitalisation commerciale des centres-villes ne peuvent pas envisager la problématique commerciale selon une perspective isolée. Le commerce n'est que l'un des composants du centre-ville : les moyens de redynamiser le tissu commercial s'inscrivent dans une approche multifactorielle qui doit prendre en compte les différents « déterminants » du centre-ville (aménagement urbain, accessibilité, stationnement, diversité des services aux usagers...). L'approche doit non seulement définir la place et les ambitions que la centralité assume au sein du territoire, mais encore caractériser le ou les rôles du centre-ville : un rôle marchand rayonnant sur la zone de chalandise, un rôle marchand de proximité, un rôle patrimonial et touristique, etc.

Rapport

Il s'agit de bâtir, à l'échelle des villes, des agglomérations et des bassins de vie, des stratégies cohérentes dans l'espace et dans le temps, et éviter de mener de front des projets concurrents voire contradictoires. La dimension du développement durable doit en outre être intégrée à ces stratégies et aux projets de requalification urbaine des centralités commerciales⁴⁰.

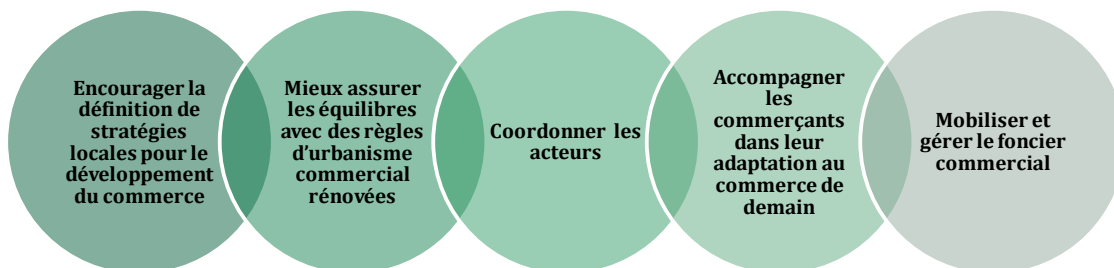
Un projet de reconquête du commerce en centre-ville doit s'appuyer sur les fondamentaux d'interventions⁴¹ suivants :

- ◆ aménager ne suffit pas car il faut agir sur les déterminants structurels et ne pas rester à l'esthétisme de la rue ;
- ◆ fixer des règles qui favorisent l'investissement, une bonne visibilité sur le projet du centre-ville et sur sa place à l'échelle de l'agglomération dans la durée est un élément qui rassure et encourage l'investissements des commerçants indépendant et surtout des grandes enseignes locomotives ;
- ◆ anticiper et bâtir un projet pour ne pas subir, pour éviter le risque de traiter au coup par coup les projets des investisseurs dans un cadre réglementaire de la CDAC qui ne permet pas un réel pilotage ;
- ◆ coordonner différents acteurs publics et privés autour d'un projet commun.

Proposition n°1: Inviter les villes à définir une stratégie communale et intercommunale d'aménagement commercial, et le cas échéant, à développer un projet de requalification de leur centre (compétence de politique locale du commerce)

La mission propose, dans le cadre d'un agenda « Commerces en cœur de ville » d'agir sur les leviers d'actions suivants : l'aménagement et la régulation commerciale, la coordination et l'animation des acteurs et la gestion du foncier commercial. Des moyens complémentaires financiers pourraient accompagner ces leviers trois structurels.

Figure 6 : Cinq leviers d'action pour revitaliser le commerce de centre-ville



Source : Mission.

2.1. Le développement d'une stratégie concertée d'aménagement et de régulation commerciale équilibrée est un impératif au niveau local mais suppose l'engagement d'une réforme globale de l'urbanisme commercial

Le développement massif des équipements commerciaux à la périphérie des agglomérations constitue, comme déjà mentionné, l'un des trois principaux déterminants liés à la dévitalisation du commerce de proximité en centre-ville. La complémentarité entre le centre et la périphérie constitue un enjeu majeur de développement durable. Elle est parfois affirmée ou du moins souhaitée, mais n'est guère observable en dehors des grandes métropoles ou certains territoires particulièrement dynamiques.

⁴⁰ Cf. mission en cours engagée par le CGEDD au titre du programme 2016 sur l'urbanisme commercial à l'aune du développement durable

⁴¹ David Lestoux, « Revitaliser son cœur de ville - L'adapter au commerce de demain », territorial éditions, 2015

Rapport

Ceci amène à s'interroger sur le fonctionnement du dispositif français de régulation et de planification et à esquisser les modifications qu'il serait nécessaire de lui apporter. Sur ce plan, les pratiques de certains pays voisins semblent plus opérationnelles, bien que leur fondement juridique, au regard de certains principes du droit européen, soit parfois contesté. Il convient ainsi d'expertiser une possible transposition de ces méthodes dans le dispositif français tout en restant attaché au respect du droit de la concurrence et de la libre entreprise.

2.1.1. Le système français de régulation et de planification territoriale a été fréquemment remanié sans parvenir à une maîtrise effective des autorisations des nouvelles implantations commerciales

2.1.1.1. Le rythme des nouvelles autorisations d'implantation commerciales en périphérie, qui reste soutenu malgré un ralentissement, n'est pas sans conséquence sur les centres des villes moyennes

Le système de régulation des nouvelles implantations commerciales repose en France sur un dispositif d'examen exercé à l'échelle départementale par une commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) et au plan national, en cas de recours, par une commission nationale (CNAC). Depuis la dernière réforme introduite en 2014 par la loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (ACTPE), le dossier présenté est le même que celui qui est soumis au permis de construire et l'autorité compétente pour l'octroi de ce dernier ne peut prendre une décision positive qu'en cas d'avis positif de la commission. Seuls les projets supérieurs à 1 000 m² sont soumis à la commission sauf demande de l'autorité compétente en matière de permis de construire, en général le maire de la commune.

Dans les années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi de modernisation de l'économie (LME) en 2008, le nombre de dossiers autorisés et les surfaces commerciales correspondantes ont été très élevés : entre 2009 et 2011 on dénombre 1 200 dossiers pour environ 3 millions de m² de surface commerciale autorisés par an. Au cours de la dernière période 2012-2014, ce rythme s'est ralenti mais est resté soutenu avec 1 000 dossiers pour un peu plus de 2 millions de m² autorisés par an. Davantage que les conséquences d'un cadrage plus fort des commissions, on peut y voir l'effet de la crise économique, de la saturation de l'offre dans nombre d'agglomérations, du développement du *e-commerce* mais aussi de la création des *drive*, qui n'était pas soumise à autorisation avant 2014.

En effet, la proportion d'avis favorables en CDAC est stable depuis 2009 (de l'ordre de 90 % d'acceptation en nombre de dossiers), ce qui rend perplexes sur la capacité de régulation à ce niveau. En CNAC, la part de refus a certes augmenté entre 2012 et 2014 (47 % de refus en 2014) mais la tendance semble s'inverser en 2015 (41 % de refus).

Le bilan 2014 de la CNAC est le premier qui, selon les dispositions de la loi ACTPE du 18 juin 2014, rend compte non seulement de sa propre activité mais aussi des remontées d'information des CDAC. Si les évolutions des dernières années ont rendu possibles certaines améliorations, qui restent à confirmer, et si comme l'affirme l'éditorial du rapport CNAC 2014 la réforme introduite par la loi ACTPE « donne au droit de l'urbanisme un nouveau point d'équilibre », la mission considère qu'à court terme, une nouvelle réforme de cette législation demeure nécessaire.

Rapport

Malgré la succession de réformes, de nombreux élus continuent de dénoncer régulièrement la poursuite du développement insuffisamment régulé des grandes surfaces, les impacts produits en regard des politiques d'environnement et d'aménagement durable, tout particulièrement la fragilisation simultanée du commerce de centres-villes. On peut citer à cet égard l'exemple, évoqué par le député de l'une des circonscriptions des Pyrénées-Orientales, du centre-ville en grande difficulté de Perpignan, alors que l'équipement commercial périphérique a cru de 300 000 m² au cours des trois dernières années ainsi que les articles et les questions écrites du député-maire de Versailles qui s'inquiète du développement des grandes surfaces menaçantes pour le cœur de sa ville ou encore des impacts considérables sur l'environnement et les centralités existantes au nord de Paris qu'aurait la réalisation d'Europacity dans le Val d'Oise.

La fédération des villes moyennes « Villes de France » dénonce une situation qui fragilise fortement les centres-villes surtout là où le tissu économique et démographique est défavorable. Certaines organisations professionnelles commerçantes partagent ce point de vue tandis que d'autres le relativisent. Mais s'il est vrai que souvent le mal est fait et que les nouveaux centres commerciaux concurrencent désormais davantage les centres commerciaux existants que les centres-villes, force est de constater que tout nouveau projet est susceptible de développer encore plus les pôles d'attractivité périphériques et ce faisant d'affaiblir dans certains cas le centre-ville.

De fait, l'analyse statistique présentée par la mission en annexe 1 établit un faisceau d'indices qui met en évidence, une relation entre le niveau de vacance commerciale en centre-ville et le développement d'ensembles commerciaux périphériques.

2.1.1.2. La situation amène à s'interroger sur l'efficacité et le bon équilibre du dispositif français d'autorisation, en dépit de ses adaptations successives

L'activité commerciale fait depuis plus de quarante ans l'objet d'une attention soutenue de la part des pouvoirs publics, notamment dans une logique de régulation et d'organisation de l'offre commerciale. Le système a fait l'objet de nombreuses réformes successives, au carrefour de préoccupations relatives au développement économique et à la planification urbaine. Leur présentation synthétique est faite en annexe IV et le dispositif applicable à ce jour est indiqué dans l'encadré suivant.

Encadré 1 : Législation applicable en matière d'urbanisme commercial

Le texte législatif le plus récent, la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat au commerce et aux très petites entreprises (ACTPE) :

- ◆ modifie la composition des CDAC et de la CNAC pour assurer une meilleure représentativité des collectivités. Elle introduit en outre la possibilité pour la CNAC de s'autosaisir pour les projets commerciaux de plus de 20 000 m² ;
- ◆ crée le contrat de revitalisation artisanale et commerciale (CRAC) et ouvre la possibilité d'expérimenter pendant cinq ans ce nouveau dispositif dans des zones marquées par une disparition progressive des activités commerciales ou par un développement de la mono-activité au détriment des commerces et services de proximité. Il comprend la rénovation du droit de préemption des communes sur les fonds de commerce (les élus pourront désormais les déléguer à d'autres opérateurs publics tels que les sociétés d'économie mixte, les intercommunalités, etc.) ainsi que l'allongement du délai dont dispose la commune pour trouver un repreneur ;
- ◆ réintègre, suite à la suppression par la loi ALUR du document d'aménagement commercial (DAC), la possibilité d'insérer un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) dans le document d'orientation et d'objectif (DOO) du SCOT. Ce document a pour vocation de déterminer les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, seront susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire ;
- ◆ modifie le pilotage et les règles de fonctionnement du FISAC. En passant d'une logique de guichet à une politique d'appel à projet, le pilotage du FISAC doit permettre à la fois de répondre aux priorités gouvernementales et de cibler les dépenses du fonds pour mieux respecter la

contrainte budgétaire.

Source : Mission.

Les évolutions législatives successives peuvent être lues comme le résultat de deux mouvements contradictoires :

- ◆ d'une part, la volonté de réguler l'offre commerciale en limitant le développement d'une offre périphérique qui conforte l'étalement urbain et peut fragiliser des centres-villes. Cette tendance a prévalu de la loi Royer (1973) jusqu'à la loi LME (2008). Mais la traduction concrète de cette volonté a été limitée par des pratiques locales le plus souvent marquées par la concurrence entre communes et l'émiettement des compétences d'urbanisme alors que la planification territoriale est restée faiblement développée ;
- ◆ d'autre part, la nécessité de respecter les principes de concurrence et de libre implantation des commerces, pierres angulaires du droit européen. Cette logique est incarnée par loi LME qui intervient en réponse à une mise en demeure de la Commission européenne (en date du 5 juillet 2006) demandant à la France de modifier son système de régulation. A la suite, le système des commissions est réformé, les seuils d'autorisation sont relevés et surtout, il n'est plus permis de procéder à des évaluations préalables des effets économiques d'un projet commercial. Le dispositif français entre alors dans le paradoxe de devoir organiser et encadrer l'implantation et le développement d'un objet économique sans aucune analyse économique préalable concernant son impact éventuel sur la vitalité du territoire.

Depuis ce moment, les tentatives se poursuivent pour compléter une réforme hâtive et incomplète par un ensemble de mesures permettant de rééquilibrer le dispositif et de revenir sur le paradoxe évoqué. La loi Grenelle 2 de 2010 impose la définition d'un volet commercial obligatoire au sein des SCoT. Ce volet est supprimé en mars 2014 par la loi ALUR pour finalement être rétabli trois mois plus tard par la loi ACTPE, mais de manière facultative seulement.

Ces changements successifs provoquent une instabilité de la règle particulièrement contre-productive dans un domaine qui nécessite de porter une vision de long terme et de favoriser la confiance des investisseurs.

La mission considère en conséquence que la France n'est pas allée au bout des réformes annoncées ou espérées par de nombreux élus et experts. Les facteurs explicatifs sont pluriels :

- ◆ la difficulté de concilier deux logiques contradictoires et aussi deux sujets de nature éloignée, le commerce et l'urbanisme, qui relèvent d'administrations distinctes et de domaines législatifs différents ;
- ◆ la complexité du droit et l'insécurité juridique découlant des principes de niveau européen rappelés par la Commission et des approches des États membres sur la manière de les mettre en application ;
- ◆ le point de vue souvent partagé des élus locaux entre un souci de défense du commerce de centre-ville et un intérêt pour des projets portés par les grandes enseignes susceptibles d'apporter une nouvelle attractivité⁴².

2.1.1.3. Le fonctionnement des commissions d'aménagement commercial

Le fonctionnement des commissions d'aménagement commercial, tels qu'il découle des modifications introduites par la loi ACTPE et son décret d'application en date du 12 février 2015 appelle plusieurs remarques :

⁴² Voir notamment l'article de René-Paul Desse, Les annales de la recherche urbaine n°108, 2013 pp 13 à 15

Rapport

- ◆ le permis de construire tient désormais lieu d'autorisation d'exploitation commerciale, sous réserve de l'avis favorable de la commission départementale ou nationale en cas de recours. Cette articulation des procédures constitue un point positif car il amène les pétitionnaires à présenter des dossiers aboutis (mais, de ce fait, plus difficilement amendables) ;
- ◆ les critères d'analyse des projets (aménagement du territoire, développement durable, protections du consommateur) sont confirmés mais l'interprétation de certaines notions reste soit difficile soit trop timide comme la « préservation des centres-urbains », « l'effet sur l'animation de la vie urbaine » ou encore sur une acception du développement durable limitée à la qualité environnementale et paysagère du projet présenté ;
- ◆ la composition des commissions laisse la place à un plus grand nombre d'élus, le renforcement de leur présence devant permettre de mieux porter les enjeux territoriaux et représenter les niveaux supra-communaux. Il est cependant trop tôt à ce stade pour porter une appréciation sur le bien-fondé de cette évolution et sur ses effets.

2.1.1.4. Les outils de planification, comme les SCoT, PLU ou PLUi, constituent un référentiel fondamental mais qui comporte des limites et qui n'a pas encore trouvé sa pleine maturité

Les schémas de cohérence territoriale (SCoT)

Ils définissent des objectifs et des orientations portant sur l'aménagement des territoires et l'usage des sols. Les équipements commerciaux font normalement partie des sujets à traiter dans ces documents, mais les modalités de cette prise en compte ont évolué successivement, en même temps que le régime des autorisations. Pour limiter l'étalement urbain, les lois Grenelle ont introduit dans le SCoT un document d'aménagement commercial (DAC) permettant de cadrer le développement des équipements commerciaux, en les cantonnant dans des secteurs appelés zones d'aménagement commercial (ZACom). L'application de ce dispositif a été délicat car il pouvait conduire à des approches tantôt trop laxistes et sans effet avec des zones nombreuses et surdimensionnées, tantôt trop précises, notamment lorsque les ZACom paraissaient trop restreintes et délimitées « à la parcelle », ce qui n'est pas l'objet d'un SCoT.

Une étude menée par le CEREMA⁴³ sur dix SCoT « Grenelle » met en évidence l'intérêt de ces dispositifs tout en soulignant qu'ils peuvent conduire soit à des orientations trop floues et inopérantes, soit au contraire à des prescriptions trop précises.

Cette seconde limite est éclairée par une jurisprudence récente issue d'un contentieux concernant l'agglomération de Bordeaux (CE, 12 décembre 2012, *Société Davalex*). L'arrêt confirme que le SCoT, même s'il énonce des prescriptions précises, ne peut les imposer aux projets commerciaux puisque la relation entre SCoT et PLU ou autorisation d'urbanisme est une relation de compatibilité, et non de conformité.

Cette jurisprudence fait partie, avec les risques d'infraction aux règles de libre concurrence, des éléments qui ont incité le législateur à remodifier le dispositif de planification, la loi ACTPE finissant par introduire dans les SCoT un document spécifique mais facultatif, le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC).

⁴³ CEREMA collection *Connaissances* fiche n°04 – août 2015.

Rapport

Il apparaît d'ores et déjà que cette dernière modification de la législation a conduit à une formulation ambiguë et d'interprétation délicate. L'examen de quelques SCoT d'élaboration ou de révision récente en témoigne. Ainsi, en Alsace, deux SCoT récents ont fait le choix de ne pas se doter de DAAC, outil jugé trop précis ou trop contraignant, voire « hors de propos » au regard des enjeux et de l'encadrement souhaité par les élus ; dès lors, aucune orientation claire n'est exprimée dans ces documents. À l'inverse, le SCoT de la région strasbourgeoise vient de finaliser une modification introduisant l'équivalent d'un DAAC très précis, avec une hiérarchisation des localisations préférentielles du commerce selon l'armature urbaine et la vocation des divers types de surfaces de vente.

La mission relève ainsi la poursuite d'une diversité des pratiques qui n'est pas de nature à clarifier la doctrine et stabiliser la méthodologie.

Les plans locaux d'urbanisme (PLU)

Ces documents opposables définissent des orientations mais aussi des prescriptions précises qui déterminent le droit des sols y compris en matière de commerce. La mise en œuvre d'une approche différenciée permettant de définir des secteurs dans lesquels la diversité commerciale est préservée n'est pas exempte de difficultés et de risques de contentieux. Ce fut le cas pour des villes qui souhaitaient réglementer les changements de destination, ce qui a conduit à la possibilité de délimiter des périmètres de préemption des baux commerciaux. La réglementation du PLU constitue néanmoins une armature réglementaire utile pour la préservation du commerce dans les centres-villes, dans la limite de ce que peut apporter le niveau de la planification, les autres leviers d'action étant du domaine de l'intervention foncière et de l'urbanisme opérationnel.

Cette approche a été améliorée par le décret relatif au nouveau règlement type du PLU, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016, qui permet de distinguer plusieurs sous-destinations dont l'artisanat et le commerce de détail. La collectivité locale peut ainsi définir, dans les secteurs visés, des prescriptions plus fines privilégiant le commerce de détail plutôt que d'autres types d'occupation qui contribuent moins à la dynamique du centre-ville. Il est également possible de favoriser le maintien et le développement des pieds d'immeubles commerciaux ou encore de prendre des dispositions adaptées relatives aux obligations de stationnement des commerces de centre-ville. À l'inverse, les implantations commerciales peuvent être interdites dans d'autres zones du PLU.

Alors que les SCoT sont des documents de stratégie et d'orientation dont il est difficile de faire des outils prescriptifs détaillés, on notera donc la possibilité de s'appuyer sur les PLU, plutôt que sur les SCoT, pour encadrer précisément des périmètres d'implantation commerciale et, en partie, la nature même des commerces. Dans la réalité, il est fréquent que les communes, notamment périphériques, préfèrent conserver dans leur PLU une plus grande souplesse pour le développement d'équipements commerciaux sur leur propre territoire. C'est pourquoi, seuls des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) intégrant la problématique commerciale peuvent permettre un équilibre concerté du développement des équipements commerciaux entre les territoires, en compatibilité avec le SCoT.

Le périmètre de centralité est ainsi une notion essentielle d'une stratégie urbaine et commerciale énoncée à l'échelle de la ville et de l'agglomération. Définir ce périmètre permet aux autorités locales de dessiner la configuration d'avenir du centre-ville ainsi que des centralités secondaires. Les outils de l'urbanisme réglementaire et de l'intervention foncière peuvent alors être mis en œuvre de façon cohérente et efficace, surtout si l'action se situe dans le cadre d'un PLUi.

2.1.2. La réforme inachevée de l'urbanisme commercial doit être résolument reprise, selon une action à mener en plusieurs étapes

2.1.2.1. La réforme récente de l'organisation territoriale offre de nouvelles perspectives

La réouverture du processus de réforme de l'urbanisme commercial est non seulement urgente compte tenu de la poursuite parfois déséquilibrée des développements périurbains et de la dévitalisation des centres-villes mais aussi opportune dans le contexte de la nouvelle organisation territoriale française, avec notamment la création de grandes régions pourvues de compétences économiques et chargées d'établir un schéma d'aménagement intégré, la création des métropoles et d'intercommunalités sur des périmètres élargis et la mise en œuvre d'une compétence de « politique locale du commerce ».

En matière d'outils de programmation, les régions engagent l'établissement de leur premier schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et les schémas de cohérence territoriale (SCoT) se généralisent à l'échelle de tous les bassins de vie. Dans le même temps, les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) poursuivent leur développement avec 548 intercommunalités représentant 11 196 communes (soit plus de 25%) qui exercent aujourd'hui la compétence PLU.

2.1.2.2. Des améliorations sont envisageables rapidement comme le développement d'une concertation en amont de la présentation des projets, la mobilisation d'expertises, et la réalisation d'études d'impact globales des projets soumis à autorisations

Compte tenu de l'urgence déjà évoquée, il paraît nécessaire de rechercher toute mesure utile qui puisse être appliquée rapidement sans modification législative. Il s'agit pour l'essentiel de dispositions permettant de faire mieux fonctionner le dispositif de régulation CDAC/CNAC.

En premier lieu, la concertation et la négociation représentent un réel intérêt comme le montrent les dispositifs mis en œuvre aux Pays-Bas. Une telle pratique a existé en France au travers de chartes commerciales établies et négociées entre toutes les parties prenantes. La présentation préalable (dans une agence d'urbanisme ou un syndicat de SCoT) des intentions ou des projets en cours de préparation est une pratique qui pourrait être plus fortement encouragée. Elle permettrait de prendre le temps de recueillir tous éléments utiles pour analyser et améliorer le projet en recherchant des synergies entre plusieurs projets, entre le centre-ville et les autres espaces commerciaux.

Ensuite, il serait utile d'apporter aux commissions CDAC et CNAC des éléments d'appréciation plus complets, sans pour autant exiger une évaluation économique qui n'est juridiquement plus permise. Des études sont localement disponibles et des observatoires permanents, principalement tenus par les agences d'urbanisme, disposent de données, d'analyses et de prévisions en matière d'aménagement, de développement, d'environnement, de mobilité... L'instruction des dossiers s'appuie parfois sur ces éléments mais ce n'est pas systématique. En particulier, les données collectées par les CCI pourraient être mieux exploitées. Le fait que les chambres consulaires ne soient plus membres des commissions ne devrait pas empêcher de prendre en compte leur expertise. Pour compléter les éléments présentés par le pétitionnaire et l'avis des services instructeurs il serait utile, notamment pour les dossiers importants, de solliciter des expertises indépendantes ou contradictoires et de faire procéder à l'analyse comparative de variantes, notamment pour ce qui concerne les choix de localisation ou d'implantation du projet.

Rapport

Proposition n°6: Demander aux porteurs de projets d'implantation commerciale de fournir aux commissions d'aménagement commercial une étude d'impact globale préalable réalisée par un organisme d'étude agréé par l'État (logique de tiers de confiance pour objectiver les critères définis par l'article 49 de la loi ACTPE (loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises), introduire une obligation de présenter des scénarii alternatifs, s'inspirer du test séquentiel britannique).

De la sorte, tout nouveau projet sera accompagné d'une étude d'impact globale prenant en compte l'ensemble des critères définis par la loi (cf. l'article 49 de la loi ACTPE), dont celui qui devrait être prioritaire, de la « préservation des centres urbains ». Il s'agit ainsi d'aller au bout de la logique de l'évaluation environnementale, dont la pratique est largement soutenue et régulièrement renforcée par les directives européennes. Le dispositif pourrait s'inspirer à la fois de la démarche allemande qui s'efforce de favoriser l'implantation commerciale au sein du tissu urbain et du *sequential test* britannique qui vise à donner chaque fois que possible la priorité au renforcement des centres-villes en inversant en quelque sorte la charge de la preuve.

Encadré 2 : Les critères des commissions départementales d'aménagement commercial

Conformément aux dispositions de l'article 49 de la loi ACTPE du 18 juin 2014, les CDAC doivent prendre en considération trois critères lors de l'examen des projets d'exploitation :

1. l'aménagement du territoire :

- ◆ la localisation du projet et son **intégration urbaine** ;
- ◆ la **consommation économe de l'espace**, notamment en termes de stationnement ;
- ◆ l'effet sur l'animation de la vie urbaine, rurale et dans les zones de montagne et du littoral ;
- ◆ l'effet du projet sur les flux de transports et son accessibilité par les transports collectifs et les modes de déplacement les plus économes en émission de dioxyde de carbone.

2. le développement durable :

- ◆ la qualité environnementale du projet, notamment du point de vue de la performance énergétique, du recours le plus large qui soit aux énergies renouvelables et à l'emploi de matériaux ou procédés écoresponsables, de la gestion des eaux pluviales, de l'imperméabilisation des sols et de la préservation de l'environnement ;
- ◆ l'insertion paysagère et architecturale du projet, notamment l'utilisation de matériaux caractéristiques des filières de production locales ;
- ◆ les nuisances de toute nature que le projet est susceptible de générer au détriment de son environnement proche.

3. la protection des consommateurs :

- ◆ l'**accessibilité**, en termes, notamment, de **proximité de l'offre** par rapport aux lieux de vie ;
- ◆ la contribution du projet à la **revitalisation du tissu commercial**, notamment par la modernisation des équipements commerciaux existants et la **préservation des centres urbains** ;
- ◆ la **variété de l'offre** proposée par le projet, notamment par le développement de concepts novateurs et la valorisation de filières de production locales ;
- ◆ les risques naturels, miniers et autres auxquels peut être exposé le site d'implantation du projet, ainsi que les mesures propres à assurer la sécurité des consommateurs.

A titre accessoire, la commission peut également prendre en considération la contribution du projet en matière sociale.

Source : Mission.

Enfin, l'évaluation permanente du dispositif pourrait être améliorée et enrichie. Le rapport annuel d'activité établi par la CNAC et prenant en compte les remontées des CDAC pourrait ainsi être complété progressivement par des éléments sur les réalisations effectives des projets autorisés, leurs évolutions et leurs effets dans le temps.

2.1.2.3. La recherche d'un bon équilibre des concurrences commerciales entre périphérie et centralité pourrait se traduire par une directive nationale et la généralisation du PLUi

Au-delà des mesures déjà présentées, la préparation puis la mise en application d'une réforme plus globale nécessitent du temps, d'où l'idée avancée par plusieurs acteurs lors des auditions menées de mesures conservatoires et d'un moratoire sur les nouvelles autorisations d'équipements commerciaux périphériques. La faisabilité d'un moratoire apparaît peu envisageable en tant que telle, pour des raisons juridiques et d'opportunité économique.

Il reste cependant pertinent d'envisager des mesures moins radicales mais de forte visibilité qui seraient plus aisées à mettre en œuvre. La mission a constaté, à partir de situations réelles, que l'instruction locale des dossiers pouvait prendre des formes et des degrés d'analyse très différents selon les contextes, les pratiques locales et les priorités d'action des services.

Ainsi, une agglomération comme celle de Perpignan est souvent citée comme un cas de développement commercial périphérique excessif alors que l'appareil commercial du centre-ville déperit. Suite à une impulsion de l'autorité préfectorale, une instruction plus approfondie des dossiers de CDAC a conduit les services instructeurs à rendre des avis négatifs sur la quasi-totalité des dossiers présentés en commission (6 avis négatifs sur les 6 derniers dossiers étudiés) ; un recours en CNAC pour un dossier accepté en CDAC a même été présenté pour l'un de ces cas.

Ceci suggère l'idée d'une directive gouvernementale aux préfets énonçant les enjeux parmi lesquels la dévitalisation commerciale que connaissent les centres des villes moyennes, rappelant les critères d'analyse des dossiers et insistant sur la nécessité d'une grande qualité d'instruction. Cette directive pourrait évoquer spécifiquement l'enjeu prioritaire du sauvetage des centres de villes moyennes en difficulté.

En complément, la disposition de surseoir à toute décision de nouvelle implantation commerciale (selon un seuil à définir) dans les agglomérations non encore pourvues d'un PLUi présenterait une grande cohérence et une lisibilité certaine. Cette règle se situerait dans la suite logique de l'article L142-4 du code de l'urbanisme qui comporte diverses dispositions visant à maîtriser l'étalement urbain en l'absence d'une démarche de planification à l'échelle pertinente. L'article dispose notamment que, dans les communes non couvertes par un SCoT, il ne peut être délivré d'autorisation d'exploitation commerciale à l'intérieur d'une zone ou d'un secteur rendu récemment constructible.

L'établissement d'un PLUi permet en outre de traduire une stratégie locale d'aménagement commercial à l'échelle pertinente de la planification urbaine⁴⁴.

Proposition n°2: Traduire la stratégie locale d'aménagement commercial dans la mise en place généralisée d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et surseoir à toute décision de nouvelle implantation commerciale de plus de 1 000 m² dans les agglomérations qui n'en sont pas encore pourvues avec la possibilité de prévoir un délai de mise en œuvre de un ou deux ans.

⁴⁴ Cf. proposition n°1.

Rapport

2.1.2.4. La régionalisation du dispositif d'autorisation semble constituer une voie raisonnable et cohérente avec les dernières réformes de la gouvernance territoriale

À moyen terme, une révision du dispositif d'aménagement commercial est souhaitable en raison de certaines carences actuelles. Les commissions départementales n'ont en effet qu'un faible rôle régulateur. Ainsi, entre 2010 et 2014, la proportion d'avis favorables et défavorables rendus par la CDAC reste très déséquilibrée (90%/10%) et sur la fin de période, le nombre d'autorisations augmente de 2,5 % pour une hausse de 5 % des surfaces. Leur composition et le niveau de territoire peuvent en partie l'expliquer. Une meilleure instruction des dossiers est nécessaire, mieux préparée et mieux documentée comme évoqué ci-dessus, mais cela ne suffira pas du fait de la difficulté des commissions à prendre le recul nécessaire afin de produire des décisions équilibrées. En complément de la vigilance marquée de la CNAC qui annule de plus en plus d'autorisations émises par la CDAC en hausse de 169 % entre 2009 et 2014, tandis qu'elle diminue de plus en plus ses consentements après refus de la CDAC, il paraît opportun de proposer de modifier le niveau territorial de la commission d'aménagement commercial et, à cette fin, de remplacer les CDAC par des commissions régionales d'aménagement commercial (CRAC). Le passage au niveau régional avait déjà été envisagé en 2010 sans pouvoir cependant aboutir. Aujourd'hui, la réforme de l'organisation territoriale et la nouvelle répartition des compétences qui en découle permettent d'avancer des arguments complémentaires et déterminants : la compétence des régions en matière de développement économique et leur mission d'élaborer un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) alors que le rôle des départements est fortement réduit du fait de la fin de la clause de compétence générale.

Proposition n°5: Régionaliser les commissions d'aménagement commercial en transférant les compétences des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) actuelles à des commissions régionales d'aménagement commercial (CRAC).

La mise en place de commissions régionales serait également l'occasion d'en réformer la composition afin qu'elle soit plus équilibrée. Elle pourrait être présidée par le préfet et associer la région, les autres niveaux de gouvernance territoriale concernées et des personnalités qualifiées relatives aux différents critères à prendre en compte dans l'analyse des dossiers. Ces critères, notamment l'aménagement du territoire et le développement durable, seraient plus aisés à analyser du fait de l'existence au niveau régional de compétences aujourd'hui insuffisamment mobilisées comme celles des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Enfin, le rapprochement du dispositif de régulation de la région (même s'il ne s'agit pas d'une commission dépendant de cette collectivité territoriale) pourrait être favorable à l'implication de celle-ci dans des politiques de soutien au maintien et au développement équilibré du commerce au nom des compétences que lui attribue la loi NOTRe en matière de développement économique.

2.1.2.5. L'intégration complète de l'urbanisme commercial dans la planification territoriale apparaît comme une perspective pertinente à terme qui permettrait de s'inscrire dans une logique de développement durable

Parallèlement à la régionalisation du système de régulation, l'amélioration du dispositif de planification (SRADDET, SCoT, PLUi) doit se poursuivre afin de mieux y intégrer l'urbanisme commercial (comme en Allemagne et dans d'autres pays européens), et permettre ainsi une meilleure application des principes du développement durable.

Rapport

La mission fait le constat que le SCoT, dans sa manière actuelle d'intégrer l'urbanisme commercial, reste source de confusion du fait d'un article fondateur (L122-1-9 du code de l'urbanisme) qui peut conduire à considérer que la prise en compte du commerce reste facultative. Il conviendrait *a minima* de réintroduire dans cet article des dispositions qui reprennent les finalités de la rédaction antérieure : « le document d'orientation et d'objectifs détermine les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire ».

Dès lors, deux voies de travail se présentent. La première est de réformer la législation relative au SCoT pour en faire un document à effet prescriptif et précis sur un certain nombre de sujets dont celui de l'urbanisme commercial. Cette piste conduirait à modifier la nature même du SCoT avec lequel les documents de rang inférieurs devraient être conformes. Ceci peut être source de difficultés non seulement juridiques mais aussi pratiques, par exemple du fait de la durée longue d'élaboration des SCoT alors que les réalités économiques évoluent rapidement et pourraient rendre trop vite obsolètes les directives précises du document de planification.

Une autre piste consiste à s'appuyer sur l'ensemble des documents d'urbanisme (SRADDET, SCoT, PLUi) en articulant des degrés de prescription différents, chacun selon son niveau. La conception du PLUi y est adaptée, le SRADDET, outil nouveau dont la mise en œuvre s'amorce actuellement, pourrait y être facilement ajusté. Le système allemand de planification territoriale hiérarchisé et interactif entre le niveau de l'Etat fédéral, du *Land* et des Communes (proches des intercommunalités françaises) fournit un modèle intéressant dont le dispositif français peut de mieux en mieux s'approcher.

Le système français peut aussi s'inspirer des pratiques britanniques et néerlandaises qui ont défini des orientations nationales fortes et privilégient dans ce cadre une forte concertation. En s'appuyant sur les démarches « d'urbanisme négocié » en cours de développement en France sous l'égide des milieux professionnels et des élus locaux, il conviendrait de privilégier une planification territoriale donnant davantage de place à la négociation comme au Royaume-Uni et aux Pays-Bas ; il serait opportun de revisiter la pratique des chartes d'urbanisme commercial préparatoire à l'élaboration d'un SCoT qui avait généré de bons effets sur certains territoires⁴⁵.

Le développement d'un dispositif de planification intégrant complètement l'urbanisme commercial peut-il permettre d'aller jusqu'à la suppression des commissions spécialisées (par exemple en ne conservant qu'un dispositif de contrôle et d'appel en cas de contestation) ? Avant que la maturité du système de planification soit partout suffisante, il pourrait être envisagé d'expérimenter un tel dispositif pendant une période suffisamment longue dans une ou deux Régions couvertes par un SRADDET, des SCoT et des PLUi sur l'ensemble du territoire et sous réserve d'une adhésion des acteurs publics et privés concernés, la mise en place d'un dispositif d'observation et d'évaluation partenariale.

Proposition n° 4: Assurer la prise en compte de l'aménagement commercial dans les stratégies de développement à toutes les échelles de planification territoriale (SRADDET, SCoT, PLUi), en intégrant notamment les principes du développement durable.

⁴⁵ Voir notamment l'expérience de l'agglomération bordelaise.

2.1.3. Les grands principes du droit européen ne s'opposent pas à la recherche d'un dispositif mieux adapté aux enjeux d'aménagement du territoire et de l'environnement

2.1.3.1. La volonté d'obtenir une meilleure maîtrise des développements commerciaux semble se heurter régulièrement à l'application du droit européen en matière de concurrence

L'article 14-5 de la directive « Services »⁴⁶ interdit « l'application au cas par cas d'un test économique consistant à subordonner l'octroi de l'autorisation à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché, à évaluer les effets économiques potentiels ou actuels de l'activité ou à apprécier l'adéquation de l'activité avec les objectifs de programmation économique fixés par l'autorité compétente ». Contrairement à cette prescription, la législation française consistait précisément, pour chaque projet, à subordonner l'autorisation d'exploitation à la preuve de l'existence d'une nécessité économique.

La France a ainsi dû réformer sa législation pour la mettre en conformité avec la législation européenne. Cependant, la France a rapidement mis en œuvre les orientations de la Commission alors qu'aucun contentieux n'était formellement engagé. Renonçant à une refonte d'ensemble du dispositif, notre pays a ainsi ouvert une période de tentatives hésitantes de réforme globale ou de réajustements partiels qui, à ce jour, ne donnent pas toute satisfaction.

2.1.3.2. D'autres pays de l'UE, comme l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, semblent pourtant maintenir des systèmes permettant un meilleur cadrage du développement commercial

Plusieurs pays d'Europe du Nord bien ancrés dans une forte tradition de libre-commerce appliquent des dispositifs permettant un meilleur cadrage du développement commercial périphérique. Dans certains cas, des contentieux sont engagés au niveau européen mais les autorités concernées défendent vigoureusement leur approche à leurs yeux compatible avec le droit européen, notamment les principes de libre concurrence.

En Allemagne : un système de planification et des études d'impact

Le système de planification urbaine en Allemagne est particulièrement développé et articulé entre les différents niveaux de territoire.

Au niveau du *Bund*, la loi nationale relative à l'utilisation des sols dispose que les grandes surfaces ne peuvent être installées que dans des zones spécifiques définies, après étude d'impact, dans le plan d'urbanisme local. Ces études doivent prendre en compte les risques pour les équipements commerciaux existants. L'objectif est clairement de maintenir au maximum les commerces au sein du tissu urbain. La loi établit des principes permettant aux communes de refuser ou de limiter la vente de certains produits (denrées alimentaires ou autres produits de consommation courante et même au-delà) dans des grandes surfaces à l'extérieur des centres villes. Les *Länder* ont de larges compétences pour prendre des directives plus précises, allant par exemple jusqu'à interdire les grandes surfaces dans les petites villes. Les communes disposent d'une forte autonomie pour appliquer les règles dans leurs plans locaux.

⁴⁶ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, relative aux services dans le marché intérieur, 12 décembre 2006 : JOUE n L 376, 27 décembre

Rapport

Une procédure en manquement a été lancée par la Commission européenne depuis 2009 à l'initiative d'Ikea (puis de Décathlon en 2015). La Commission considère que l'Allemagne, à travers des dispositions applicables aux grandes surfaces dans les projets d'aménagement du territoire enfreint la liberté d'établissement protégée par l'article 43 du traité CE⁴⁷ et la directive Services. Les griefs de la Commission reposent notamment sur des entraves de la législation appliquée par les Länder concernés à partir d'une liste de produits qu'il est interdit de vendre en périphérie.

Sans préjuger de l'issue du contentieux en cours, il apparaît que la pratique allemande repose sur un système de planification, à la fois hiérarchisé et fortement décentralisé qui donne moins de prise que d'autres aux critiques et aux arguments de ses détracteurs. On notera aussi la détermination des autorités allemandes qui, dans leur rapport en défense vont jusqu'à affirmer que : « on ne peut pas exiger des États membres qu'ils renoncent à étudier les impacts des projets, alors même que le droit communautaire prévoit des études d'impact (...) »

Aux Pays-Bas : une place privilégiée pour la négociation

Ce pays dispose également d'un système de planification fort assorti de directives nationales et une application décentralisée des règles d'urbanisme. Il n'existe pas de dispositif d'autorisation spécifique aux implantations commerciales, le commerce étant complètement inséré dans la planification urbaine aux différentes échelles. Dans ce pays, le commerce de centre-ville semble être mieux préservé et le développement des grandes surfaces commerciales en périphérie très encadré et limité.

Ce dispositif risque toutefois d'être remis en cause par des procédures engagées sur le principe de la liberté d'établissement. Ainsi, une question préjudicielle du Conseil d'État néerlandais a été transmise à la Cour de justice de l'Union européenne concernant une législation de la ville d'Appingedam (3 000 habitants), qui restreint le commerce en périphérie sur la base d'une liste très importante de produits prohibés à la vente en périphérie. La question vise à examiner si la législation est conforme au droit européen.

On observe aussi qu'il existe dans ce pays une grande tradition de discussion, celle-ci se poursuivant si nécessaire jusqu'à l'obtention d'un consensus. Cette pratique de l'« urbanisme négocié » appliqué en matière d'implantation d'équipements commerciaux est considérée comme plus efficace que des documents contraignants.

Au Royaume-Uni : le test séquentiel

Le Royaume-Uni est marqué par une forte tradition de commerce en centre-ville et des directives nationales existent depuis les années 90 pour les préserver. Les Britanniques ont mis au point un « test séquentiel » qui permet aux décideurs de s'assurer que le terrain choisi par l'investisseur d'un centre commercial est localisé au plus près possible du cœur de ville et ainsi de limiter l'étalement urbain. Après avoir fixé le périmètre du « centre-ville », les urbanistes de la collectivité identifient plusieurs zones de développement en son sein. Les investisseurs ne peuvent faire des propositions en périphérie que s'ils prouvent qu'aucun emplacement au centre ne convient. Ils doivent alors produire une évaluation des impacts de ce projet qui porte entre autres, sur la vitalité du centre-ville et sur les commerces existants.

⁴⁷ Article 49 du TFUE.

Rapport

On peut constater les effets les plus spectaculaires de cette politique à Liverpool dont le centre-ville a été transformé en un vaste centre commercial en plein air, *Liverpool One* (170 magasins). Ainsi, dans un pays traditionnellement libéral et peu interventionniste comme le Royaume-Uni, il est possible de maîtriser le développement commercial et d'organiser son maintien ou son retour au cœur de villes selon une approche pragmatique et qualitative. L'approche britannique est, comme aux Pays-Bas, fondée avant tout sur la négociation et la concertation mais elle ne relève pas directement d'une démarche de réglementation relative à la vente de catégories de produits par type de secteur géographique.

Encadré 3 : La procédure du test séquentiel au Royaume-Uni

Le *Sequential test*, institué par le *National Planning Policy Framework* appliqué au Royaume-Uni, oblige les projets d'implantation locale à passer une série de tests avant d'engager une quelconque implantation au niveau local. Ces tests –qui valent pour le développement commercial mais également pour le bâti- visent à s'assurer que l'unité en question sera implantée au meilleur endroit possible. Les demandes d'implantations de magasins doivent ainsi être réalisées en priorité dans les centres villes. Le cas échéant, la procédure ne donne pas lieu à une étude d'impact, mais procède à l'évaluation des différents espaces disponibles en centre-ville.

Si cela n'est pas possible, et seulement dans ce cas, le magasin pourra être localisé à la limite de la ville en question. Si cette option ne peut pas convenir pour des raisons urbaines, économiques ou écologiques, un lieu en dehors de la ville est envisagé, avec une préférence pour les sites accessibles et connectés au centre-ville. Le *Sequential test* est ainsi toujours accompagné d'un *Impact test* lorsque l'implantation ne peut pas avoir lieu dans le centre-ville. Ce test doit évaluer les impacts négatifs sur les équilibres que pourrait générer le projet dans les 5 ans (voire dix ans pour les projets majeurs) suivant son implantation.

Source : Mission.

2.1.3.3. L'intérêt public du sauvetage des centres-villes est à prendre en compte de façon urgente et une action concertée au niveau européen doit être engagée

Les exemples étrangers soulignent l'intérêt d'un dispositif de planification organisé couplé à une pratique plus développée de la concertation et de l'urbanisme négocié. Les procédures en cours donneront, lors de leur aboutissement, de nouvelles appréciations sur l'euro-compatibilité de certaines pratiques, en particulier si certaines d'entre elles sont en partie remises en cause. Il y a lieu, à tout le moins, de noter la volonté politique de certains de nos partenaires européens de sauvegarder leurs centres-villes, ainsi que leur détermination vis-à-vis des partisans d'une application rigide du principe de concurrence et de liberté d'établissement.

À cet égard, il convient de mentionner un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, de 2011 (Commission européenne contre Espagne, 24 mars 2011, C-400/08) intéressant d'un double point de vue. En effet, si cet arrêt réaffirme le principe du respect de la liberté d'établissement, il rappelle aussi les aménagements possibles de ce principe lorsque « des raisons impérieuses d'intérêt général » le justifient, à condition qu'elles soient propres à la réalisation de l'objectif poursuivi et justement proportionnées à ce qui est nécessaire. Parmi ces raisons figurent la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire et la protection des consommateurs. Si la Cour n'a pas suivi les arguments présentés par l'Espagne dans le cas évoqué, elle s'est montrée prête à les prendre en compte pour apprécier si des restrictions portant sur la localisation et la taille des grands établissements commerciaux peuvent être considérées comme étant des moyens propres à atteindre les objectifs d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement.

Il apparaît donc pertinent de poursuivre la réflexion afin de pouvoir apprécier dans quelle mesure le déclin et la mise en péril des centres-villes, particulièrement des villes moyennes, peuvent constituer, au sens de l'Union européenne, une raison impérieuse d'intérêt général.

Rapport

Cette réflexion gagnerait à être menée en concertation avec d'autres pays européens qui partagent la préoccupation française. Des échanges informels avec les services de la commission européenne peuvent également s'avérer utiles pour recueillir son point de vue et comprendre la manière dont l'Union européenne entend concilier les principes de libre concurrence, de respect de l'environnement, de développement intégré. On notera à cet égard que l'Union apporte déjà son soutien aux politiques urbaines dans le cadre de l'usage des fonds structurels.

La France pourrait prendre l'initiative d'une concertation avec les pays qui partagent ses préoccupations ainsi qu'avec les services de la commission afin de tester la mise en œuvre « des raisons impérieuses d'intérêt général » évoquées précédemment. La démarche permettrait d'ouvrir, au niveau européen, un débat plus large sur la question de l'urbanisme commercial.

À cet effet, il importe de souligner l'existence de travaux importants de la Commission en matière de politique du commerce. On citera notamment la communication du 31 janvier 2013 intitulée « Un plan d'action européen pour le commerce de détail ». Ce rapport a fait l'objet d'un avis du Parlement européen en date du 14 novembre 2013 qui rappelle l'importance du commerce de proximité comme élément de lien et de vie sociale et recommande aux autorités locales et régionales d'adopter une approche équilibrée entre centralités et périphéries.

Proposition n°7: Engager une négociation à l'échelle européenne, avec l'appui de nos partenaires, pour définir la protection des centres-villes comme une raison impérieuse d'intérêt général susceptible de fonder des restrictions à la liberté d'établissement dans la législation des États membres.

Sans attendre le résultat de cette initiative, une directive pourrait être adressée aux préfets leur demandant de prendre en compte la sauvegarde des centres-villes comme un enjeu majeur dans l'instruction des dossiers soumis aux commissions d'aménagement commercial.

2.2. La coordination et l'accompagnement des acteurs doivent être renforcés pour renouveler une dynamique des commerces de centre-ville

2.2.1. La coordination des acteurs du commerce de centre-ville a besoin d'être renforcée par le développement de structures organisées autour d'un projet collectif au niveau local

Le dynamisme commercial en centre-ville est d'abord une affaire de commerçants. Pourtant, parce que leur activité s'intègre dans un écosystème urbain large, il apparaît indispensable de coordonner et de mobiliser l'ensemble des acteurs publics et privés concernés pour maintenir une dynamique qui bénéficie à l'activité commerciale du cœur de ville. De plus, à l'instar des modèles d'organisation mis en place dans les centres commerciaux et face à des concurrences toujours plus fortes, un centre-ville commerçant ne semble plus pouvoir fonctionner sans une coopération renouvelée et une coordination de tous les acteurs du centre-ville, au premier rang desquels se trouvent les commerçants. Ainsi, sur le modèle de la gestion mutualisée des centres commerciaux, le centre-ville doit mettre en place un fonctionnement mieux coordonné et une plus large concertation entre acteurs de la cité.

Rapport

Avec près de 6 000 associations de commerçants⁴⁸, les commerçants s'organisent déjà localement pour conduire en commun des actions d'animation. Pourtant, la coordination associative pérenne des commerçants du centre-ville peut se heurter à plusieurs difficultés. D'abord, les associations peuvent éprouver des difficultés à unifier les intérêts de toutes les parties concernées, dont la nature varie. Il s'agit en effet à la fois de commerçants indépendants, mais également de succursalistes ou de franchisés qui ne sont pas organisés selon les mêmes logiques et peuvent ne pas avoir les mêmes attentes vis-à-vis de l'association. Ensuite, comme toute association, leur pérennité est souvent fragile, dépendante de l'engagement de son bureau et de son président. Enfin, contrairement aux centres commerciaux, le centre-ville connaît un éclatement de la propriété foncière ce qui peut compliquer une gestion plus coordonnée des actions.

Pourtant, comme pour les centres commerciaux, cette coordination apparaît aujourd'hui nécessaire : elle doit accroître la compétitivité des centres-villes en permettant une gestion mutualisée de l'animation commerciale et la mise en place de services communs. Les intérêts que présentent les organisations commerciales sont en effet multiples et le modèle des centres commerciaux souligne les avantages d'une offre de services partagée et d'une coordination des opérations commerciales qui permet :

- ◆ une meilleure planification stratégique (veille concurrentielle et définition du positionnement) ;
- ◆ une plus grande articulation de l'offre de services ;
- ◆ la mise en œuvre des services mutualisés (parking, nettoyage, sécurité, animation, aménagement et ameublement) ;
- ◆ des activités marketing collectives (publicité et activités promotionnelles).

Plus largement, l'existence d'un groupement de commerçants est aussi une nécessité pour définir le socle d'une véritable réflexion sur le cœur de ville commerçant.

Si l'objectif d'un regroupement des acteurs s'impose, l'organisation des acteurs du commerce en centre-ville peut revêtir des formes différentes.

La structure juridique de l'association reste un modèle souple et peu contraignant mais rend parfois plus complexe le développement d'activités commerciales propres. Si les associations de commerçants sont des acteurs du développement des villes par l'animation commerciale et l'attractivité qu'elles promeuvent, elles sont toutefois très souvent dépendantes du bénévolat de leurs membres, et de ce fait difficile à faire croître. Enfin, les associations sont par définition libres et nul n'est contraint d'y adhérer. Les unions commerciales n'attirent parfois qu'une minorité de commerçants et sur un périmètre parfois beaucoup plus réduit que celui du centre-ville (parfois au niveau d'une seule rue). Des formes d'organisation plus fortes pourraient donc utilement être recherchées et encouragées, sans forcément qu'un modèle unique ne s'impose.

Des regroupements d'acteurs inspirés des pratiques étrangères (*Business Improvement District*, sociétés de développement commercial, associations) pourraient dans certains cas mobiliser les acteurs du commerce et de l'artisanat.

Par exemple, la société de développement commercial canadienne a permis de fédérer les acteurs de la dynamique des centres-villes. Ce modèle de type société coopérative peut permettre à toutes les entreprises d'un secteur (commerçants, artisans, professions libérales) de s'organiser collectivement pour former un acteur du développement commercial en centre-ville⁴⁹.

⁴⁸ Selon la Fédération française des associations de commerçants.

⁴⁹ Cf travaux de la Confédération du commerce de France (CCF), « Contribution à la nouvelle économie de proximité : la coopérative de développement économique », Avril 2016

Rapport

Encadré 4 : Les SDC, un interlocuteur des pouvoirs publics et acteur de la redynamisation commerciale du centre-ville au Canada

Depuis 1981, les sociétés de développement commercial (SDC) se sont constituées en réseau au sein du Regroupement des centres-villes et des artères commerciales du Québec (1979-2006) puis, à partir de 2006, auprès de la Fondation Rues principales, dont l'activité se concentre sur la revitalisation commerciale des centres-villes. On compte aujourd'hui 39 SDC au Québec, dont 15 à Montréal. Le rôle des SDC s'est progressivement diversifié, en suivant l'évolution des enjeux du développement commercial. Elles se saisissent désormais de sujets tels que la promotion touristique, la propreté, la sécurité, l'information, l'affichage et la revitalisation physique.

Le mandat et les objectifs de chaque SDC sont définis par ses membres. La société assure la cohésion et la cohérence nécessaire à la valorisation des artères commerciales. Elle travaille en partenariat étroit avec la ville. Le cadre législatif qui régit les SDC établit une relation claire entre la SDC et la municipalité :

- ◆ la municipalité détermine par règlement les zones commerciales au sein desquelles pourront être créées des SDC ;
- ◆ la municipalité reçoit la demande des commerçants et organise la concertation avec l'ensemble des acteurs concernés ;
- ◆ la municipalité prévoit par règlement les modalités de fonctionnement et de cotisation de la future SDC en collaboration avec les cotisants ;
- ◆ le financement de la SDC est assuré par la cotisation obligatoire perçue par la mairie.

La représentativité de la SDC (majorité des commerçants) est la condition permettant au groupement de devenir un interlocuteur légitime des pouvoirs publics et un acteur déterminant pour la redynamisation commerciale du centre-ville.

La transposition du modèle des SDC dans l'économie française ne peut être mise en place sans un aménagement juridique notamment en raison :

- ◆ de l'obligation de cotiser imposée à tous les commerces situés dans le périmètre de la SDC qui se heurte à un obstacle juridique de liberté d'adhésion à un groupement ou à une association ;
- ◆ du champ de compétences accordées à une SDC qui ne peut pas non plus remettre en cause le principe d'autonomie des collectivités locales.

L'implantation d'une coopérative oblige à une évolution des mentalités des acteurs et nécessite d'expliquer qu'en l'espèce, l'intérêt collectif peut aussi servir l'intérêt économique et commercial de chaque adhérent.

Les formes organisées de coordination du commerce en centre-ville, quelle que soit leur modalité juridique, doivent faire l'objet de mesures d'accompagnement et d'incitation et de mise en réseau. La diversité des situations locales encourage, sous l'égide d'un programme national, à permettre la diversité des formes d'organisations. Dans cette perspective, la mission recommande de s'inspirer aussi des modèles italiens, allemands et britanniques qui tous ont développé des formes juridiques souples de fédération des acteurs en leur confiant un rôle qui dans certains cas dépasse la seule fonction d'animation du centre-ville mais responsabilise les acteurs publics et privés à la définition et la mise en œuvre d'une stratégie globale pour l'activité commerciale en centralité. La mise en place, sous l'impulsion de la collectivité locale, d'un office du commerce peut aussi contribuer à fédérer les acteurs du centre-ville.

La création d'un programme national pour permettre de financer, d'accompagner et de mettre en réseau les unions commerciales publiques-privées, constitue une des conditions de réussite de ces projets, et ce même si les modèles d'organisation peuvent recouvrir des réalités différentes selon le contexte local.

Rapport

Ainsi en Italie, sous l'égide des « centres commerciaux naturels » (CCN) subventionnés par les régions, se sont constitués des organisations de natures juridiques différentes, laissant à l'appréciation des acteurs locaux le choix le plus opportun au regard de la réalité et des besoins (cf. encadré 5). Avec la même logique de souplesse et d'adaptabilité, le modèle des *Business Improvement District* (BID) a été adopté en Allemagne et au Royaume-Uni (cf. encadré 6).

Proposition n°9: Inciter à la mise en place dans tous les centres-villes d'une organisation permanente des acteurs publics-privés du commerce (forme juridique variée : association, office, GIE, société coopérative...).

Encadré 5 : Les « centres commerciaux naturels » italiens (*Centri commerciali naturali* – CCN)

Les centres commerciaux naturels (CCN) constituent des associations d'acteurs privés formant un groupement d'intérêt commun dans une zone géographique homogène concentrant les activités commerciales, artisanales, de services. Elles sont déclarées auprès de l'agence régionale compétente.

La loi italienne n'assigne pas de statut juridique prédéfinis aux CCN, mais la plus grande partie sont des associations –en majorité– ou des coopératives –en minorité. La préférence donnée à la forme de l'association s'explique par les facilités juridiques à sa mise en place et à sa gestion. En Italie, la coopérative est la forme juridique qui protège le mieux les associés et les administrateurs si le CCN veut prendre en charge la gestion de certains points de vente (*showroom* éphémères par exemple) ou l'acquisition de locaux pour le développement des activités communes. La coopérative peut ainsi entreprendre librement ses activités commerciales et faciliter son autofinancement, en faisant payer ses services mais peut également financer des prix ou des concours et verser une rétribution à ses membres ou à un tiers.

La majorité des CCN ont adopté un principe de cotisation annuelle pour garantir une activité *a minima*. En Toscane, à titre d'exemple, son montant varie de 24 € à Sienne à 360 € à Castelnuovo Garfagnana. Les financements régionaux ont permis le démarrage des CCN et en constitue toujours un des moteurs principaux. Bien que les exemples ne soient pas encore extrêmement nombreux, certains CCN ont eu recours à des financements ou du sponsoring privés. D'autres se sont dotés de zone d'affichage publicitaire (panneau LED par exemple) pour obtenir des ressources financières.

L'expérience des CCN montre que la collaboration avec les collectivités locales, et notamment les communes, est un facteur essentiel de réussite. À travers le diagnostic commun des axes de requalification des centres-villes, les conseils municipaux et les CCN peuvent œuvrer ensemble à la mise en œuvre des dispositifs et des opérations de vitalisation commerciale.

Source : Mission, d'après I Centri Commerciali Naturali nella riqualificazione del sistema città : costituzione, promozione e problematiche, sous la direction de Teresiano Scafarto et Marcello Sansone, 2008.

Encadré 6 : Les *Business Improvement Districts* (BID), une initiative qui se multiplie en Europe et en Amérique du Nord

En Allemagne, les *Business Improvement District* (BID) ont été créés en 2003 sur le modèle de ce qui existait au Canada depuis 1970. Les BIDs veulent principalement à impliquer les commerçants et les propriétaires fonciers au développement de leur quartier. L'organisation est prise en charge par les acteurs économiques locaux (commerçants de détail, propriétaires, restaurateurs et prestataires de services notamment) qui coordonnent sous une forme particulière de partenariat public-privé. Grâce à la participation financière des membres d'un périmètre délimité, l'association finance un certain nombre des initiatives de revalorisation du quartier. La DIHK promeut ces programmes au niveau de l'État fédéral et des États fédérés, en organisant notamment chaque année le congrès fédéral des projets BID.⁵⁰

Au Royaume-Uni, le gouvernement central encourage les collectivités locales à collaborer avec les acteurs privés et associatifs pour mener une réflexion prospective sur le développement commercial des centres-villes. L'état participe notamment au financement et à la formation des *Business Improvement Districts* (BID) via un fond de prêt disposant de £500 000. En outre, la revue de l'action

⁵⁰ <http://www.dihk.de/themenfelder/wirtschaftspolitik/raumordnung-stadtentwicklung/bids/bid-kongress-2015>.

Rapport

des BID a permis de faire émerger les initiatives suivantes :

- ◆ proposer l'intégration des BID au corps d'autorité local et leur permettre de diriger certains services au titre du « *Community right to challenge* »⁵¹ ;
- ◆ renforcer l'implication du BID dans la planification locale, en encourageant une approche consultative désignée explicitement aux autorités locales comme une bonne pratique ;
- ◆ renforcer la transparence sur la compatibilité et la qualité des actions des BID, en les obligeant par exemple à publier un rapport annuel d'activité.

Source : Services économiques en Grande Bretagne et en Allemagne, et Mission.

2.2.2. Le partenariat avec les instances communales et intercommunales favorise la synergie des acteurs et permet le pilotage du « centre-ville commercial »

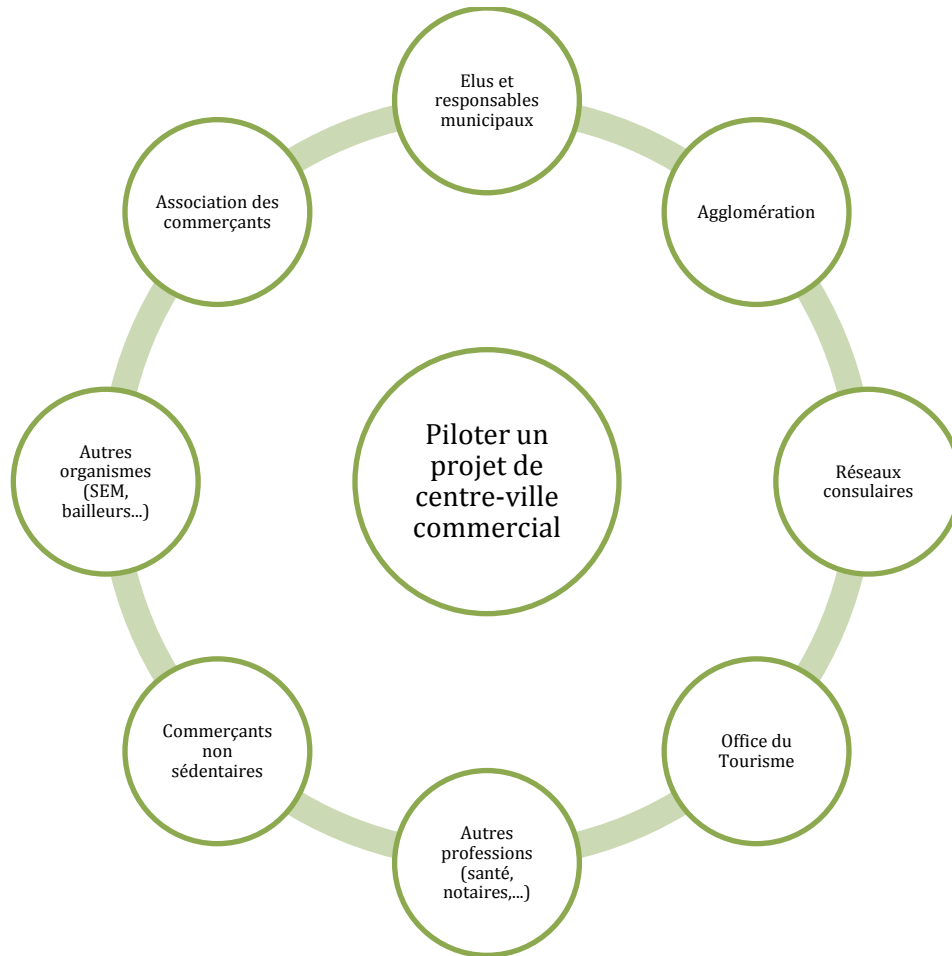
Le regroupement des acteurs du centre-ville ne peut se faire sans un partenariat étroit avec la municipalité. Il en est de même pour l'ensemble des actions, notamment les actions d'animation conduites dans la plupart des centres-villes. L'implication des collectivités locales est donc essentielle, et en liaison avec les acteurs publics et privés du centre-ville, une démarche de reconquête d'un centre-ville doit commencer par la mise en place d'une instance de pilotage – un comité de gouvernance du centre-ville commerciale - à l'initiative de la commune ou de l'intercommunalité.

Cette composition doit associer, à l'initiative du maire (ou du président de l'intercommunalité selon les cas), les acteurs de la centralité pour intégrer la question du commerce dans une réflexion stratégique globale. Il ne s'agit pas ici de structure juridique mais bien d'un mode opératoire initié par la collectivité locale qui permet de coordonner et d'accompagner les actions des différents acteurs intéressés par le fait commercial en centre-ville (cf. figure 7).

⁵¹ Introduite en 2012 dans le *Localism Act*, cette initiative permet à une association ou une communauté de proposer aux autorités locales de prendre en charge la gestion d'un service au nom de l'autorité en question.

Rapport

Figure 7 : Composition d'un comité de pilotage du centre-ville *ad hoc*



Source : Mission.

Le soutien des communes renforce l'effet des animations et actions en faveur du commerce. Les initiatives développées par les commerçants du centre-ville seront d'autant plus efficaces qu'elles sont, soit élaborées conjointement avec la municipalité, soit relayées par celle-ci.

Les managers de centre-ville peuvent aider à créer cette dynamique partenariale public-privé et garantir la continuité d'un projet global d'attractivité du centre-ville. Les managers de centre-ville sont apparus il y a une quinzaine d'années en France. « Ensembliers », ils coordonnent les efforts et les ressources des acteurs publics et privés en vue de promouvoir le commerce et l'artisanat, d'attirer les investisseurs et d'améliorer le parcours et l'acte d'achat en centre-ville. Il s'agit de fonctions de développeur de centre-ville, avec une dimension commerce très marquée. Le manager impulse des actions de structuration du centre-ville en lien notamment avec tous les acteurs du commerce concernés. Le manager de centre-ville travaille non seulement au renforcement du dynamisme commercial de la ville mais plus largement à l'attractivité globale du centre-ville (cf. encadré 7).

Proposition n°8: Promouvoir la mise en place et le rôle du manager de centre-ville (financement et référentiel métier).

Encadré 7 : Les managers de centre-ville

Selon une enquête conduite en 2014⁵², il existerait 150 managers du commerce en France. En général le manager est recruté par la collectivité elle-même, les missions sont relativement diverses d'une commune à l'autre. Mais son action n'est efficace que si elle s'exerce dans un cadre partenarial. Exemples d'actions associant des managers de centre-ville :

⁵² Enquête DGE et Centre-ville en mouvement : « Le manger du commerce, un acteur indissociable du centre-ville »

Rapport

- ◆ regroupement des unions commerciales via *Shop in* Dijon (Dijon) ;
- ◆ participation à la réimplantation de commerces en attirant des concepts innovants avec une politique commerciale active pour attirer des commerces alimentaires (Montrouge) ;
- ◆ interface entre les services municipaux et les commerçants, implication dans l'animation du réseau européen *Retailink* (voir ci-après), projet de maison du commerce (Romans-sur-Isère) ;
- ◆ mise en place de Conseils de commerçants, montage d'animation « Octobre rose » sur la prévention du cancer du sein (Pau) ;
- ◆ animateur du FISAC, travail de co-construction avec les commerçants susceptibles de réorienter les projets municipaux (Bourg-en-Bresse) ;
- ◆ animation, implication des commerçants, rôle de conseil auprès des enseignes qui veulent s'implanter, facilitateur de la construction d'une offre commerciale cohérente et diversifiée (Mulhouse).

Source : Centre-ville en mouvement – CCI Paris-Ile-de-France – Mission.

Comme le montre le diagnostic réalisé par la mission, le commerce reste avant tout un enjeu territorial. Par conséquent, seule une politique concertée entre les territoires permet une revitalisation harmonieuse du bassin de consommation. Or, la revitalisation commerciale du centre-ville ne peut pas relever de la seule action de la commune. L'intercommunalité apparaît comme le niveau de dialogue pertinent entre les acteurs, dans la mise en cohérence des stratégies de revitalisation commerciale et de bonne gestion des concurrences entre territoires. Elle permet de servir un objectif collectif à une échelle plus large que la ville, en menant par exemple des opérations commerciales coordonnées. Elle implique toutefois la coopération des acteurs de la zone de chalandise concernée, qui ne correspond pas toujours aux découpages administratifs.

Enfin, s'inscrire dans un réseau de villes permet de relayer les problématiques et transposer les bonnes pratiques. Les associations d'élus portent largement les préoccupations des commerces de centre-ville. D'autres groupements rencontrés par la mission (cf. annexe 6) apportent en outre des appuis techniques, et développent des expertises très utiles aux acteurs du commerce.

L'apport d'idées nouvelles est d'autant plus riche si la ville s'insère dans un réseau large. Le réseau européen *Retailink* bénéficiant de financements associé au programme européen Urbact3 et auquel participe la ville de Romans-sur-Isère est apparu à cet égard très intéressant. Il confirme par ailleurs la nécessité de renforcer la concertation à l'échelle européenne sur ce sujet de la dévitalisation commerciale des centres-villes.

Encadré 8 : Exemple de coopération européenne à Romans-sur-Isère : le réseau *Retailink*

La ville de Romans-sur-Isère a rejoint le réseau *Retailink* qui regroupe 10 villes européennes.

- ◆ objectifs : dégager des solutions innovantes de revitalisation commerciale ;
- ◆ financement : programme Urbact du Feder doté de 670 K€ dont 50 K€ pour Romans sur 2 ans ;
- ◆ liste des villes : Igualada (Espagne), Fermo (Italie), Basingstoke (Grande-Bretagne), Pécs (Hongrie), Sibenik (Croatie), Bistrita (Roumanie), Liberec (République tchèque), Hengelo et Hoogeveen (Pays-Bas), Romans-sur-Isère (France). La taille des villes s'échelonne de 30 000 habitants (Romans) à 150 000 (Pécs) ;
- ◆ gouvernance : le pilotage du réseau est assuré par la ville d'Igualada.

Pour participer aux travaux du réseau et bénéficier du financement, chaque collectivité doit constituer un Groupe local Urbact (GLU). À Romans, il est animé par le manager de centre-ville et constitué d'acteurs locaux (commerçants, artisans, agences immobilières, bailleurs, ville, agglomération, tourisme, expert-comptable, banques). Son rôle est de contribuer à l'élaboration des propositions et d'impulser une dynamique locale.

La première phase s'est achevée en mars 2016 par un diagnostic retraçant l'état de la thématique pour chaque ville.

Source : Mission, d'après les entretiens réalisés avec les représentants de la ville de Romans-sur-Isère

Rapport

Ces réseaux mettent à disposition des communes des guides de bonnes pratiques, tout en permettant aux élus de dialoguer sur leurs problématiques communes de régulation, d'organisation et d'accompagnement de l'activité commerciale en centre-ville.

Les autres partenaires naturels des commerçants tels que les chambres consulaires et les fédérations professionnelles ont bien entendu un rôle important dans la mise en synergie des acteurs. L'implication des chambres consulaires peut à la fois renforcer la mise en réseau des organisations commerciales et les faire bénéficier d'une expertise individualisée en matière de développement commercial. Par ailleurs, les fédérations professionnelles rencontrées constituent aussi un relais important d'une stratégie de développement du commerce car bien qu'elles soient d'abord le relais de leurs membres vis-à-vis des pouvoirs publics, elles constituent une force d'analyse et de propositions au niveau national.

2.2.3. L'accompagnement et la formation des commerçants face aux évolutions des modes de consommation leur permettraient de mieux relever le défi des concurrences auxquelles ils sont confrontés

Les auditions conduites par la mission comme les travaux dont elle a pris connaissance montrent que la redynamisation des commerces du centre-ville passe aussi par une modification d'un certain nombre de pratiques des professionnels du commerce qui doivent pour cela être accompagnés.

Il apparaît d'abord nécessaire de mettre à profit les nouveaux usages du numérique à la fois pour augmenter la visibilité et le périmètre de commercialité et pour optimiser le fonctionnement logistique du commerce de proximité. Pour cela, les commerçants doivent être accompagnés dans leur démarche d'équipement en matériel et en solutions numériques ainsi que dans leur effort de formation. La coordination des acteurs et l'existence d'organisations de commerçants pérennes peut faciliter la transition numérique du commerce de centre-ville, grâce à la mise en œuvre d'outils mutualisés. Certaines villes ont ainsi déjà mis en place des sites et des applications mobiles qui permettent de consulter en temps réel les offres disponibles, la disponibilité des produits ou les horaires d'ouvertures des magasins. Mise au service d'une stratégie de distribution multicanale, cette transition numérique peut également permettre l'assouplissement des conditions d'achat et de retrait des produits, grâce à l'émergence du *click&collect* (commande du produit en ligne puis retrait en magasin) ou le développement des conciergeries numériques où les consommateurs récupèrent leurs achats dans des casiers accessibles 24h/24. Plus largement, la formation individualisée des commerçants devrait être renforcée.

La mission préconise aussi que les commerçants indépendants puissent s'appuyer davantage sur les compétences existantes dans une logique de plus grandes complémentarités avec les autres acteurs et formes de commerce.

Une opposition de principe entre les acteurs ou entre les différentes formes de commerces ne semble pas pouvoir définir une politique durable de dynamisation de l'activité commerciale des centres-villes. Les entretiens menés par la mission montrent qu'une dynamique d'échanges et de complémentarités entre les commerçants indépendants et les grandes enseignes ou centres est possible, grâce au renouvellement des méthodes de gestion et de marketing commercial. À titre d'exemples le mécénat d'entreprise et une fidélisation partagée des clients sont deux voies intéressantes qui pourraient modifier des relations de concurrence en relations de complémentarité et de partenariat entre commerçants.

Le mécénat d'entreprise peut constituer un investissement doublement profitable, pour les petits commerçants et les grandes enseignes. Une des possibilités offertes au mécène consiste à apporter non pas des financements en numéraire mais des moyens (produits ou services) à l'action qu'il entend soutenir. Il s'agit ici, d'un mécénat en nature ou de compétence. Les critères d'éligibilité à cette forme de mécénat sont exactement les mêmes que ceux prévus pour une contribution en numéraire.

Rapport

Dans ce cadre, les associations de commerçants pourraient bénéficier du soutien métier et financier des grandes entreprises du commerce. Les associations de commerçants doivent faire face aux défis de leur professionnalisation pour mieux répondre aux évolutions des concurrences et des modes de consommation. Dans ce contexte, l'appui des cellules marketing des grands groupes ou des acteurs des centres commerciaux peut constituer une aide précieuse. L'intensification des efforts des entreprises pour la responsabilité sociale et environnementale (RSE) s'inscrit dans le développement des fondations d'entreprises, qui constituent pour les associations de commerçants des interlocuteurs pertinents. Ainsi, les fondations des grands groupes de la distribution alimentaire, tout comme ceux du secteur textile ou même du luxe, présents en périphérie ou dans les centres-villes, pourraient s'engager à développer les compétences en marketing stratégique et en gestion opérationnelles des associations de commerçants. Dans le cadre de conventions, au soutien de l'emploi et de la vitalité commerciale dans les centres-villes, ces partenariats de compétences présentent un triple intérêt :

- ◆ créer de nouvelles complémentarités entre les différentes formes de commerce pour dépasser la dichotomie entre le commerce indépendant et les grandes enseignes nationales ;
- ◆ renforcer la professionnalisation des commerçants indépendants et mettre à leur disposition un cadre d'analyse stratégique développé par des cellules spécialisées qu'ils ne pourraient pas eux-mêmes financer ;
- ◆ promouvoir le dynamisme commercial des centres-villes, qui par entraînement contribue à la santé commerciale des zones périphériques.

La coordination opérationnelle entre les commerces de centre-ville et les centres commerciaux périphériques permettent de repenser la complémentarité des flux et des espaces.

Le développement des centres commerciaux en périphérie, intégrant souvent des commerces locomotives et des concepts différenciant est généralement perçu comme une menace au commerce de proximité. S'il est manifeste que les consommateurs sont confrontés à des arbitrages qui impliquent parfois de choisir entre commerces de centre-ville et centres commerciaux de périphérie, il est également possible de valoriser l'existence d'une offre très attractive en périphérie en estimant les retombées qu'elle peut avoir sur l'ensemble de l'agglomération, et sur le centre-ville en particulier. Par ailleurs, les centres-villes peuvent compléter leur offre afin de répondre à l'ensemble des unités de besoins des consommateurs. L'objectif pouvant être de proposer une offre unique et différenciée de la périphérie.

Certaines communes favorisent l'implantation en périphérie d'enseignes locomotives non concurrentes du centre-ville. Ces stratégies veulent encourager les flux depuis la périphérie vers le centre-ville à partir de ce commerce locomotive, en mettant en place un service de transports en commun (navette, tramway, etc.) et en organisant des opérations promotionnelles croisées. D'autres complémentarités opérationnelles peuvent se développer à l'exemple de la mise en place de cartes de fidélité associant les commerces du centre-ville à ceux des centres-commerciaux de la périphérie. Cette collaboration originale dans une démarche gagnant-gagnant constitue une alternative possible à la seule relation de concurrence entre les zones commerciales d'un même territoire.

Rapport

Enfin, le renforcement de la complémentarité entre commerce physique et *e-commerce* passe aussi par le développement de plateforme numérique facilitant le commerce multicanal et une captation par les commerçants indépendants des opportunités offertes par la digitalisation des échanges. D'après une étude réalisée en 2014⁵³, seulement 11 % des entreprises françaises vendent en ligne, alors que 59 % des Français ont pris l'habitude de faire leurs achats sur internet. Les commerçants français doivent devenir des acteurs du commerce numérique pour des consommateurs locaux et mobiles en leur offrant un parcours d'achat multicanal qui répond à leurs différentes attentes. Cet investissement dans la digitalisation du commerce physique s'inscrit dans le renouvellement des stratégies de ventes, qui doivent s'adapter à un client désireux de bénéficier d'une couverture commerciale maximale, dans le temps et dans l'espace.

Proposition n° 12: Renforcer les partenariats entre les grandes enseignes et les organisations de commerçants (communication pour inciter aux partenariats, promouvoir le mécénat d'entreprise, développer des actions de marketing et de fidélisation partagées...).

2.3. La reconquête commerciale des centres-villes peut nécessiter une action forte sur le foncier commercial et une orientation ciblée des outils financiers et fiscaux disponibles sur les cœurs de villes en difficulté

La revitalisation économique d'un centre-ville nécessite d'aller au-delà des « traitements urbains légers » (reprise des espaces publics et des façades d'immeubles, incitation à l'amélioration de l'habitat...) ou bien d'opérations d'animations commerciales en intervenant de façon active sur la gestion du foncier commercial. Cette mobilisation de la puissance publique répond à quatre objectifs :

- ◆ pallier les défaillances de marché, dès lors que le libre jeu de la concurrence ne permet pas ou n'est plus suffisant pour maintenir l'attractivité et le bon fonctionnement économique et urbain du centre-ville ;
- ◆ faire effet de levier, en intervenant sur certains immeubles ou linéaires commerciaux bien ciblés pour susciter d'autres opérations puis une transformation du centre-ville ;
- ◆ maintenir la mixité fonctionnelle et la diversité de l'offre commerciale en évitant la mono-activité, la standardisation et la trop grande spécialisation des établissements ;
- ◆ stimuler l'attractivité du centre, en synergie avec celle de l'ensemble des territoires alentours (autres quartiers, ville, agglomération, bassin de vie...).

Dans le cas des villes moyennes, particulièrement touchées, les facteurs de redressement ne sont pas toujours réunis mais leur mise en œuvre n'est pas pour autant impossible, comme le montrent les exemples réussis de Montrouge, Mulhouse, ou de Saint-Nazaire qui ont su développer une stratégie globale de requalification de leur centre-ville favorable à une nouvelle dynamique commerciale.

2.3.1. Dans les situations de faiblesse du marché, les collectivités locales doivent pouvoir mobiliser l'instrument du foncier commercial comme effet de levier

En fonction des difficultés ou des risques de dégradation portant sur la commercialité d'un centre-ville, la collectivité locale en charge doit conduire une démarche de requalification adaptée aux enjeux du territoire et qui intègre toutes les fonctions urbaines. Un projet global de reconquête du centre-ville passera notamment par une action de restructuration de ses « linéaires commerciaux ». Cette mobilisation du foncier commercial peut constituer un effet de levier puissant auprès des investisseurs et acteurs du commerce.

⁵³ Une étude réalisée par le cabinet Roland Berger, Strategy consultants en collaboration avec le pôle de compétitivité Cap Digital et le soutien de Google France, septembre 2014.

Rapport

La maîtrise des surfaces et des activités commerciales du cœur de ville repose sur des outils d'information, de négociation et d'acquisition en propre ou déléguée de locaux ou de baux commerciaux par voie de préemption. Le législateur a créé à cet effet deux outils juridiques contraignants : la préemption urbaine et, plus récemment, la préemption commerciale. Sans toujours aller jusqu'à leur exercice effectif, ces dispositifs constituent également de précieux moyens d'information dans le cadre d'un suivi de l'évolution de l'offre commerciale des périmètres cibles.

Pour conduire une stratégie foncière commerciale, la commune doit dans un premier temps définir un périmètre de sauvegarde qui constituera un moyen d'informations sur l'activité foncière commerciale. Ensuite en fonction des failles et besoins de marché, il lui sera possible, dans une démarche graduée, d'orienter son action vers (cf. figure 8) :

- (i) une aide à l'immobilier d'entreprises⁵⁴ ;
- (ii) un conventionnement avec des propriétaires de murs et de baux commerciaux ;
- (iii) ou sur une partie ciblée du linéaire commerciale du centre-ville, d'acquérir en propre ou par délégation des cellules commerciales selon les modalités des droits de préemption existantes.

(i) Les aides à l'immobilier d'entreprise permettent de cibler l'investissement immobilier des entreprises et la location de terrains ou d'immeubles. Les communes et leurs groupements qui bénéficient de cette compétence exclusive en vertu du code général des collectivités territoriales⁵⁵ sont ainsi en capacité d'aider les commerçants dans l'achat ou la location d'un local commercial, sous contrainte néanmoins des dispositions européennes relatives aux aides d'État.

Les aides à l'immobilier peuvent revêtir la forme de subventions, de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés, de prêts, d'avances remboursables ou de crédit-bail à des conditions plus favorables que celles du marché.

(ii) Le conventionnement, avec les bailleurs, pour des opérations immobilières et commerciales permet aux communes d'élargir leurs capacités d'intervention. Elles peuvent ainsi faciliter le maintien ou le développement de l'activité commerciale selon des finalités publiques définies, et ce sans user de la préemption effective des locaux. Ces opérations, qui représentent un risque juridique moindre et un coût financier plus réduit pour la collectivité locale, renforcent les chances d'atteindre les objectifs fixés dans le cadre d'une politique de sauvegarde commerciale.

(iii) L'intervention des collectivités locales ou de leurs partenaires peut nécessiter l'acquisition de locaux ou de baux commerciaux par voie de préemption grâce aux deux outils juridiques précités (droit de préemption urbain et droit de préemption commercial).

Le droit de préemption urbain est un outil de droit commun, régi par le Code de l'urbanisme, permettant notamment l'acquisition de locaux commerciaux. Il peut être exercé, de droit ou par délégation.

Le droit de préemption commercial quant à lui est un outil de droit spécial permettant à ses titulaires de suivre avec précision l'évolution des linéaires commerciaux et d'acquérir les baux et fonds commerciaux ainsi que les terrains porteurs de projets commerciaux. La réglementation du droit de préemption commercial a fait l'objet de plusieurs évolutions réglementaires entre 2005 et la loi ACTPE de 2014. Ces évolutions juridiques successives ont progressivement élargi la délégation du droit de préemption commercial.

⁵⁴ Le régime législatif des aides à l'immobilier d'entreprise résulte de loi n° 2004-809 du 13 août 2004 modifiée relative aux libertés et responsabilités locales. Cf. article L. 1511-2 du CGCT.

⁵⁵ La loi du 7 août 2015 portant la nouvelle organisation territoriale de la république (NOTRe) a modifié la compétence d'attribution des aides à l'immobilier d'entreprise et étendu le champ de ces aides (art. 3). La circulaire du 22 décembre 2005 précise l'évolution de la répartition des compétences entre les collectivités locales. Cf. nouvel article L. 1511-3 du CGCT.

Rapport

La définition du périmètre de sauvegarde⁵⁶ constitue à la fois une condition *sine qua non* de l'exercice du droit de préemption et un instrument d'information pour les collectivités locales. Sur un tel périmètre, la loi oblige les vendeurs à déclarer auprès de la municipalité toute aliénation onéreuse incluse au sein du périmètre à l'exception notable des déclarations de rupture ou de création de baux commerciaux.

Le droit de préemption peut s'avérer très utile à la reconquête commerciale d'un centre-ville en permettant d'une part, de suivre l'évolution du tissu commercial et d'autre part, de procéder, le cas échéant, aux acquisitions nécessaires à son dynamisme et au maintien de sa diversité commerciale.

L'intervention de la collectivité doit se faire dans une démarche d'investisseur avisé, en conciliant des objectifs d'intérêt général avec la préservation du sous-jacent économique de l'investissement réalisé. Au préalable, la décision de préemption doit ainsi prendre en compte certains éléments comme le potentiel de commercialité du local ou la nature du bail commercial affilié. Le bon exercice du droit de préemption commercial dépend de la capacité de la commune ou de son délégataire à viabiliser le projet commercial puis à rétrocéder à terme son acquisition comme le souligne l'exemple de la SEMAEST à Paris (cf. encadré 9).

Encadré 9 : Les critères d'acquisition de la SEMAEST pour les locaux commerciaux

Dans son rapport bilan de l'opération Vital'Quartier la SEMAEST présente les critères pris en compte dans une décision d'acquisition :

- ◆ la localisation du local au regard des zones prioritaires préalablement définies et par rapport aux zones de protection du commerce définies par le PLU ;
- ◆ la position par rapport à la rue ;
- ◆ la configuration du local et le type d'activités susceptibles de s'y installer ;
- ◆ le bail et notamment sa date d'échéance. Ainsi, dans le cas d'un local occupé par une activité non conforme aux objectifs [...] plus l'échéance du bail est proche, plus il est intéressant d'acquérir le local commercial afin d'installer rapidement une nouvelle activité. Selon la SEMAEST, l'éviction d'un locataire au terme du bail « peut s'avérer longue et coûteuse » ;
- ◆ l'avis du maire ou du président de l'EPCI.

Source : SEMAEST.

Le levier foncier commercial peut aussi être employé pour favoriser le développement de pépinières commerciales. À l'image des incubateurs de start-up, les pépinières commerciales accompagnent de nouveaux entrepreneurs dans le développement de leur commerce. Elles offrent à la fois des conditions économiques plus favorables que le marché, du fait de loyers ou de redevances modérés, et d'un accompagnement comptable et marketing dans la gestion du commerce. En contrepartie, les commerçants s'engagent à pérenniser leur implantation locale et définissent avec la pépinière leur offre de services ainsi que leurs heures d'ouverture. À l'issue d'une période définie, le commerçant peut signer un bail commercial classique avec le propriétaire du local ou acheter sa boutique. On notera aussi que dans le cadre d'une préemption commerciale, l'activité est éventuellement mise en location-gérance, un contrat par lequel le propriétaire d'un fonds de commerce confie le droit d'exploiter le fonds librement et à ses risques et périls, moyennant le paiement d'une redevance.

La mission considère que « *faire un peu de tout partout, c'est ne rien faire nulle part* ⁵⁷ ». Un projet de reconquête du commerce en centralité d'une ville passe donc par la concentration des investissements productifs, et notamment fonciers, dans un secteur privilégié du centre-ville.

⁵⁶ Selon l'article L. 214-1 du Code de l'urbanisme, « le conseil municipal peut, par délibération motivée, délimiter un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité ». Selon un rapport du Contrôle général économique et financier sur « L'Évaluation de l'exercice du droit de préemption commercial par les communes », il y avait en 2013, 486 communes ayant retenu des périmètres de sauvegarde.

Rapport

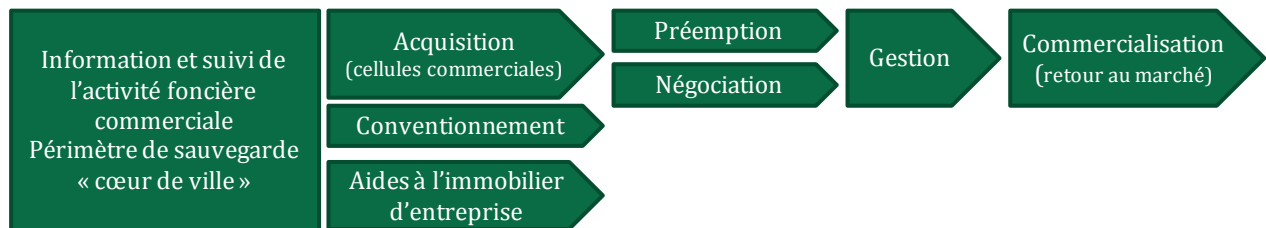
En effet, en ciblant l'effort de l'investissement foncier sur un périmètre parfois même plus réduit que le linéaire commercial historique du centre-ville, la transformation urbaine et le retour d'une vitalité économique seront plus rapides et visibles. La valorisation du patrimoine reste un atout des centres-villes par rapport à des zones de périphéries qui ont pour elles l'avantage d'une meilleure accessibilité et d'une offre souvent plus complète dans un périmètre restreint.

Proposition n°3 : Inciter les villes moyennes connaissant un taux de vacance commerciale structurellement élevé, à établir un périmètre d'action sur le centre-ville qui permette de mettre en œuvre, de façon coordonnée les différents outils disponibles (périmètre de sauvegarde, autres outils réglementaires et fonciers pour le centre-ville).

En revanche, le centre-ville peut être transformé en centre commercial à ciel ouvert avec un linéaire concentré. Dans cette perspective, l'aménagement urbain et commercial doit favoriser la diversité de l'offre (compléter les spécialités manquantes, fixer la clientèle avec des supermarchés de 1 000 à 1 500 m², organiser un système de livraison) et rendre tout accessible.

Enfin, le droit de préemption peut constituer, au-delà de son emploi effectif, un « outil de dissuasion » auprès des cédants privés, permettant aux communes d'influer sur la structure de l'offre commerciale et la fluidité du marché foncier. La menace d'un rachat par voie de préemption, impliquant l'évaluation du juge de l'expropriation peut notamment faire craindre au propriétaire un manque à gagner sur le prix judiciaire et donne aux acteurs publics un levier de négociation.

Figure 8 : Synthèse des modalités d'intervention de la collectivité locale – levier foncier



Source : Mission.

La loi ACTPE du 18 juin 2014 a mis en place un dispositif expérimental, le contrat de revitalisation artisanale et commerciale (CRAC), ayant vocation à réglementer et rénover la délégation du droit de préemption urbain et commercial. Parce qu'il est trop récent et ne concerne aujourd'hui que Paris et quelques rares autres villes, la mission n'a pas été en mesure de dresser le bilan de ce dispositif. Toutefois, le CRAC pourrait revêtir un intérêt limité car son avantage principal réside dans la possibilité de monter en toute sécurité juridique une forme de concession sans aménagements urbains. En effet, l'utilité du CRAC est avérée à Paris ou dans des villes dont les centres ont déjà été fortement réhabilités comme Nancy, alors qu'une concession classique semble convenir à la réalisation de projets globaux dans la plupart des villes moyennes.

Une politique de mobilisation du foncier commercial comporte des risques financiers, juridiques et métiers importants :

- ◆ le risque d'impayé constitue le principal point d'attention et encourage à une diversification du portefeuille d'opérations ;
- ◆ la difficulté à trouver un repreneur qui correspond à la destination choisie dans le cadre de la stratégie de sauvegarde du centre ;
- ◆ la possible dévaluation du fonds de commerce ou du bail commercial durant le délai de rétrocession si le commerce n'est pas exploité ;

⁵⁷ Cf. article de M. Franck Gintrand, Les Échos, juillet 2014.

Rapport

- ◆ l'obligation de payer les loyers et les salaires ou indemnités de licenciement des salariés ;
- ◆ les blocages générés par le bailleur lors de la rétrocession du fonds ;
- ◆ l'impossibilité de réguler les loyers, ceux-ci étant décidés par le bailleur ; ce qui peut entraîner l'échec de l'activité commerciale choisie par la commune.

Il est donc indispensable que les communes ou les intercommunalités puissent mobiliser d'une part des compétences en ingénierie foncière, et d'autre part, des moyens financiers à la hauteur des investissements nécessaires à la redynamisation du linéaire commerciale.

Elles possèdent la légitimité politique et les compétences institutionnelles nécessaires, ainsi que la connaissance du tissu local, indispensable à la mise en place des opérations de sauvegarde du commerce. Elles peuvent aussi solliciter la collectivité régionale, qui dispose de la compétence d'attribution des aides aux entreprises en difficultés, venant renforcer les dispositifs de préservation de la diversité commerciale et du commerce de proximité.

Toutefois, compte tenu du caractère complexe et délicat des interventions à mettre en œuvre, les villes ont aussi besoin de faire appel à des organismes de conseils et d'ingénierie. Ceux-ci doivent être à même de les accompagner depuis le diagnostic jusqu'à la formulation d'une stratégie et la définition du projet, voire ensuite l'accompagnement de sa mise en œuvre.

La mission considère que les ressources en expertise et en capacités opérationnelles existent mais ne sont pas aujourd'hui à la hauteur des enjeux ni suffisamment mobilisés par les villes moyennes, pourtant très concernées par le sujet

Il existe des bureaux d'études spécialisés en développement commercial mais ils sont assez peu nombreux et leurs compétences se limitent souvent aux phases amont de diagnostic et de définition du projet, alors que les phases de mise en œuvre nécessitent de faire appel à des organismes opérateurs.

Certains organismes d'aménagement, notamment les SEM/SPL qui interviennent dans la requalification de quartiers anciens développent des compétences techniques et opérationnelles en matière de commerce.

Des sociétés d'économie mixte (SEM), des sociétés publiques locales (SPL) ou sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) ont développé depuis une quinzaine d'années des compétences d'intervention en quartiers anciens, notamment pour des approches plus lourdes et plus structurantes que les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et, récemment, pour des projets de renouvellement urbain en quartier anciens dégradés relevant de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Selon la fédération des EPL ou la SCET (groupe Caisse des dépôts), 20 à 25 SEM ou SPL, souvent d'échelle départementale, peuvent être considérées comme compétentes sur le sujet très spécifique du renouvellement urbain qui suppose, contrairement à des opérations classiques d'aménagement, la mise en œuvre d'une boîte à outils complexe et d'un « travail de dentelle » sur le terrain. Parmi elles, quelques-unes ont développé un véritable savoir-faire sur la requalification commerciale, même si toutes s'y intéressent et s'y impliquent de plus en plus. Si le contexte des villes moyennes est profondément différent de celui de Paris, les compétences techniques, la boîte à outils et les méthodes d'interventions développées par la SEMAEST constituent un capital de savoir-faire dont d'autres opérateurs pourraient utilement s'inspirer.

Encadré 10 : La SEMAEST, un exemple d'acteur au service de la vitalité du commerce en ville

La SEMAEST, société d'économie mixte de la Ville de Paris, est spécialisée dans l'animation économique des quartiers. Elle conduit depuis 30 ans des projets d'aménagement, de rénovation et de développement économique, au service de la vitalité urbaine.

Aménager

Aménageur historique de l'Est parisien dans les années 80 et 90, la SEMAEST a mené des opérations d'envergure telles que la ZAC Reuilly, la ZAC Bercy, la Promenade plantée et le Viaduc des arts. Elle poursuit aujourd'hui sa mission d'aménageur sur la ZAC Pajol et dans le quartier Saint-Blaise.

Construire et rénover

La SEMAEST mène aussi des opérations de construction ou de réhabilitation d'équipements pour le compte de la Région Ile-de-France ou de la Ville de Paris : lycées, crèches, équipements sportifs ou culturels, établissements universitaires. Elle a su développer un savoir-faire particulier pour les opérations en site occupé, comme la restructuration de la Cour de l'Industrie, ainsi que pour les chantiers complexes comme la rénovation du Palais Omnisports de Paris Bercy.

Diversifier le commerce de proximité

Enfin depuis 2004, la SEMAEST développe une expertise en matière de développement économique. Elle intervient dans certains quartiers parisiens pour préserver et diversifier le commerce et l'artisanat, à travers plusieurs opérations: Vital'Quartier, Château Rouge, Bréguet, Claude Bernard, Viaduc des Arts, Cour de l'industrie. La SEMAEST loue des locaux à des commerçants de proximité et les accompagne au quotidien. Elle développe notamment un programme baptisé CoSto permettant aux commerçants d'utiliser le potentiel du numérique pour augmenter leur activité et accroître leur visibilité. Reconnue pour son savoir-faire, la SEMAEST intervient également de manière croissante auprès des collectivités de la métropole parisienne.

Source : www.semaest.fr

L'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) présente aussi un mode d'intervention intéressant, portant principalement sur la restructuration des centres commerciaux des quartiers relevant de la politique de la ville. La réforme de la politique de la ville issue de la loi Lamy a fait entrer plusieurs centres anciens dans la géographie prioritaire et le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) comporte un nombre plus important de quartiers anciens à traiter que dans le premier programme. De ce fait, l'EPARECA est sollicité par plusieurs villes concernées et a engagé une réflexion pour se positionner sur ces sujets. Toutefois de nombreuses communes touchées par la vacance commerciale dont le centre est situé hors géographie prioritaire ne peuvent pas bénéficier de l'action de l'EPARECA. À titre d'exemple, sur les 29 villes moyennes les plus affectées par un phénomène de vacance commerciale (taux de vacance supérieur à 15%), seules 8 peuvent bénéficier de l'appui de l'EPARECA en centre-ville, les 21 autres centres de villes moyennes ne peuvent pas en bénéficier (15) ou seulement très partiellement (6).

Par ailleurs, il convient d'évoquer le rôle pris par certains établissements publics fonciers (EPF) dans les quartiers anciens. Leur intervention en acquisition foncière et en préparation des projets est jugée très efficace par l'ensemble des acteurs locaux, du fait des capacités techniques et financières dont ces établissements disposent.

Enfin, la Caisse des dépôts constitue un acteur important d'une politique locale de gestion du foncier commercial. Elle a engagé une action expérimentale sur le sujet de la revitalisation commerciale qui intègre notamment la question du portage foncier, après avoir identifié un besoin d'appui important des villes moyennes et petites. Elle a décidé de conduire une action expérimentale auprès de 10 villes et, sans attendre, propose des conventions « centre-ville de demain » aux collectivités intéressées qui déclarent vouloir mettre en œuvre une stratégie globale sur le sujet. La CDC doit pouvoir être encore davantage mobilisée sur le sujet de la reconquête commerciale des centres-villes, en s'appuyant sur la typologie des villes moyennes réalisée par la mission.

La mission estime que la mise en œuvre de projets locaux dans le cadre d'une politique nationale suppose un large déploiement de savoir-faire technique et opérationnel.

Pour mettre en œuvre des démarches de revitalisation des centres-villes intégrant une mobilisation significative du foncier commercial, il est urgent de déployer sur la France entière un réseau de compétences et de structures calibré à la hauteur des besoins des villes, porteuses de projets urbains commerciaux ambitieux.

Rapport

Au niveau du conseil, la mobilisation d'une ingénierie de qualité doit permettre aux villes moyennes d'engager un projet adapté à leur contexte. Cela suppose le développement d'une plus forte capacité d'expertise et une incitation auprès des villes concernées à utiliser les structures de conseil. Les opérateurs qui disposent d'un savoir-faire en matière de revitalisation du commerce doivent également pouvoir être sollicités à titre de conseil afin que les intentions politiques se traduisent par des projets concrets et réalistes. La mission estime que la mise en place d'une *task force* à partir de l'expertise de l'EPARECA, de la SEMAEST et de quelques autres SEM les plus avancées sur le sujet serait une initiative pertinente, tant pour développer les moyens de conseils pré-opérationnels auprès des villes que pour former, accompagner et appuyer les opérateurs locaux amenés à intervenir sur ces sujets. Ce centre de ressources, constitué par les meilleurs experts du domaine et connecté à l'ensemble des opérateurs et autres intervenants locaux pourrait constituer, sous l'appellation « Commerces en cœur de ville », un réseau national mobilisable par toutes les villes concernées.

Au niveau opérationnel, un maillage d'opérateurs s'appuyant sur le savoir-faire des SEM pionnières et de l'EPARECA doit se déployer sur tout le territoire. Alors que la boîte à outils réglementaire est déjà bien fournie (concession d'aménagement, CRAC, divers droits de préemption...), c'est sa mise en œuvre qu'il convient d'activer.

Aussi, le déploiement d'un ensemble de capacités opératoires est un enjeu prioritaire à traiter pour répondre aux besoins des villes. On peut estimer aujourd'hui qu'une centaine de projets pourraient émerger, répartis sur tout le territoire national, et se dérouler en moyenne sur une dizaine d'années. L'intérêt des villes de disposer d'opérateurs proches du terrain, la nature même des projets, en interface avec diverses problématiques locales d'urbanisme, de logement ou de développement économique, le savoir-faire déjà déployé au service du renouvellement des centres anciens sont autant de facteurs qui suggèrent de s'appuyer prioritairement sur des outils tels que les SEM et SPL. En première analyse⁵⁸, le développement d'environ 25 sociétés dans ce domaine permettrait de répondre aux besoins en s'organisant en réseau de compétences dans le cadre de « Commerces en cœur de ville ».

Proposition n°15 : Mettre à la disposition des villes confrontées à la vacance commerciale des moyens d'ingénierie et d'action grâce au déploiement d'un réseau d'experts et d'opérateurs urbains spécialisés (SEM, EPA ou opérateurs privés...).

Encadré 15 : L'exemple de l'opération « Cœur de ville » à Vierzon

Commune de 27 000 habitants, Vierzon jouit d'un environnement de qualité et d'une desserte tant ferroviaire (axes Nantes-Lyon, Paris-Limoges et Paris-Toulouse) qu'autoroutière (A71, A85, A20) exceptionnelle. Ancienne ville industrielle, Vierzon connaît cependant aujourd'hui un phénomène de dévitalisation et de déqualification de son centre-ville qui se traduit par une importante vacance commerciale (plus de 10 %) et dans le parc de logements (14 %). Pour lutter contre ce phénomène, la ville a sollicité la SEM Territoria, en 2010, dans le cadre d'une concession d'aménagement d'une durée de 10 ans. Son périmètre couvre 88 hectares. L'activité commerciale apparaît comme un axe stratégique de son action qui comprend également le traitement des espaces publics et le logement (pour lequel ont été mobilisés des leviers aussi bien incitatifs, comme une OPAH et une inscription au programme PNRQAD, que coercitifs avec une opération ORI sur 16 immeubles).

En matière d'activité commerciale, la SEM s'est appuyée sur le FISAC qui a permis de réaliser un plan d'intervention pour la redynamisation du commerce de proximité. Cela a notamment contribué aux actions suivantes :

- ◆ un remembrement de l'armature commerciale (« densification » du linéaire, travail sur les centralités, ouverture de nouveaux espaces publics par la démolition de certains îlots) ;
- ◆ une acquisition de murs sur les principaux axes commerciaux, en vue de la rénovation de certains locaux commerciaux et de leur remise sur le marché ;
- ◆ un démarchage des enseignes, notamment grâce au recrutement d'un manager de centre-ville ;

⁵⁸ Le nombre souhaitable de structures compétentes peut être estimé en fonction du nombre de villes qui pourraient lancer un projet de requalification (entre 80 et 100) et en considérant qu'un opérateur « local » doit pouvoir porter en moyenne de 3 à 4 projets de tailles variées situés à proximité de son lieu d'implantation.

Rapport

- ◆ la création de la Fédération des Artisans et des Commerçants de Vierzon « Cœur de ville » qui s'est concrétisée par le développement de nouveaux services et de nouvelles animations urbaines (sonorisation du centre-ville) et commerciales (e-commerce, chèques-cadeaux, carte de fidélité).

Si le projet n'est pas terminé, les conclusions intermédiaires du directeur de la SEM Territoria permettent de mieux comprendre la situation actuelle de Vierzon en 2015. La ville souffre toujours d'un déficit d'image et d'attractivité, malgré un patrimoine riche et la réussite de la lutte contre la vacance commerciale est variable selon les secteurs de l'opération (depuis 2011, de 38 % à 7 % dans la zone Gabriel Péri, mais de 41 % à 52 % à Joffre. Globalement, la vacance dans les 10 zones principales répertoriées a augmenté dans deux d'entre elles, s'est stabilisée dans trois et a chuté dans cinq des zones.

Source : SCET.

Comme évoqué précédemment, les EPF doivent être plus largement mobilisés pour les phases d'intervention foncière amont. Sur les territoires où ils existent et selon leur compétence sur le sujet, certains établissements publics d'aménagement (EPA) peuvent également être sollicités en tant qu'opérateurs. Des concessionnaires privés d'aménagement peuvent également intervenir, s'ils en ont les capacités et si la collectivité locale leur confie la mise en œuvre de l'opération d'aménagement.

Enfin, l'EPARECA, outre son implication souhaitable dans le réseau d'ingénierie, serait aussi à même de développer une capacité d'intervention opérationnelle. Toutefois, traiter un nombre significatif de projets nécessiterait une certaine proximité et des moyens appropriés, donc la mise en place d'équipes locales et sans doute de filiales ou de structures régionales pour lesquelles il pourrait être demandé aux régions de s'impliquer. Cette hypothèse n'est pas à écarter, notamment si la mobilisation des SEM/SPL est insuffisante. Dans le cas contraire, l'EPARECA pourrait avant tout continuer de se déployer sur les enjeux de restructuration d'ensembles commerciaux périphériques, être un des principaux ferments du centre de ressources et d'appui national évoqué ci-dessus, et n'intervenir directement qu'au cas par cas, sur des bâtiments et ensembles urbains très spécifiques ou nécessitant un montage financier que, seul, le modèle économique de cet établissement public national permet d'apporter.

La gestion pérenne d'une centralité commerciale suppose un partenariat étroit entre municipalité, propriétaires et commerçants à travers la mise en place de « foncières commerciales ».

Un projet global de revitalisation commerciale implique, le plus souvent, une intervention plus ou moins forte sur le « foncier commercial ». Celle-ci prend la forme d'acquisitions, en général de biens immobiliers commerciaux, beaucoup plus rarement de baux commerciaux, souvent par préemption. Dans le cas atypique de Paris, la SEMAEST indique qu'une intervention sur moins de 5 % d'un linéaire commercial suffit à organiser un projet de redynamisation et susciter les évolutions nécessaires. Mais, dans des villes moyennes dont le centre-ville connaît un taux de vacance commerciale élevé, des acquisitions en proportion plus importante peuvent être nécessaires pour restructurer le linéaire ainsi qu'un portage permettant de gérer de façon adaptée le processus de requalification (baux temporaires, loyers progressifs...).

Ce portage foncier, qui restera transitoire en cas de retour rapide au marché, peut toutefois, dans d'autres situations, être utilement prolongé au-delà de la phase de restructuration. La propriété immobilière est souvent très morcelée, gérée selon des intérêts privés. Il est donc souhaitable de disposer de structures qui peuvent aussi gérer dans la durée tel immeuble ou local stratégique, tel îlot, telle rue commerçante d'un centre-ville. La gestion coordonnée par un acteur spécialisé d'un ensemble de pieds d'immeubles est un atout majeur. Ces structures peuvent être des « foncières » privées spécialisée mais elles n'existent pas toujours et ne sont pas d'emblée prêtes à s'investir dans un site en voie de requalification mais encore fragile. C'est pourquoi il est utile que la ville ou l'intercommunalité et, si possible, le groupement des commerçants suscitent la création de telles foncières et, le cas échéant, y participent.

Rapport

La foncière « Paris commerce », mise en place dans le cadre de l'opération Vital'quartier, constitue un exemple intéressant pour pérenniser le soutien de la vitalité et de la diversité commerciale initié par le programme d'acquisition Vital'Quartier de la SEMAEST.

Ces foncières d'initiative publique pourraient être capitalisées par la SEM/SPL locale, la Caisse des dépôts, d'autres banques et acteurs privés. Elles agiront de façon subsidiaire au marché privé, et de façon adaptée à des territoires en voie de requalification. Comme dans l'exemple de Vital'quartier, ces foncières devraient aussi pouvoir prendre en gestion, selon des modalités appropriées, du patrimoine privé ou public (comme des pieds d'immeubles appartenant à un bailleur social) qui joue un rôle dans l'armature commerciale locale.

Proposition n°16: Encourager la création de foncières commerciales publiques-privées adossées aux entreprises publiques locales impliquées ainsi qu'à la Caisse des dépôts et consignations.

Dans le cadre d'une contractualisation avec l'État et, si possible, les régions, les villes pourraient mobiliser des moyens d'action et s'appuyer sur la Caisse des dépôts en matière de capitalisation d'outils de restructuration et de foncières, ainsi que pour l'ingénierie financière des projets.

La mise en œuvre de projets de requalification de centres-villes et la pérennisation de leurs effets dans le temps nécessitent des moyens techniques et opérationnels, notamment la mise en œuvre d'un puissant réseau d'opérateurs et de sociétés de portage du foncier commercial ; on a vu que la Caisse des dépôts pouvait être sollicitée pour renforcer ce réseau là où cela est nécessaire et à contribuer à la capitalisation des opérateurs et des sociétés de portage.

La mise en œuvre des projets nécessite également un dispositif financier complet adapté à des situations locales qui présentent des perspectives de valorisation mais dans lesquelles le jeu du marché ne fonctionne pas immédiatement de façon satisfaisante. Il convient donc de définir un modèle économique selon lequel une mobilisation progressive de la sphère privée passera par des phases d'amorçage et de partage des risques. Cela suppose selon les situations, une part de financement public qui pourra être mobilisée en co-financement entre l'État et l'ensemble des collectivités (régions, intercommunalité, villes). L'apport de fonds européens de type FEDER doit aussi être recherché dans le cadre de la politique communautaire en faveur des villes.

Cela suppose également une ingénierie financière qui pourrait être apportée et organisée par la Caisse des dépôts au travers de préfinancements et avances, de prêts de portage foncier, de dispositifs de garantie ou d'apport de fonds propres pour la capitalisation des sociétés opératrices et foncières.

Encadré 11 : La ville de Montrouge, un exemple de projet global de cœur de ville

La ville de Montrouge a développé une politique de rénovation des logements et d'aménagement de son cadre urbain. 5 000 logements ont été construits ou réhabilités sur 20 ans et ce en densifiant la population à 25 000 habitants au km². Deux OPAH ont été réalisées pour rénover et retrouver le charme de la ville. Cette politique a eu un effet de levier pour attirer les promoteurs, et a été conduite de manière limitée dans le temps. S'agissant des opérations neuves, la mairie a négocié systématiquement l'achat de pied d'immeuble auprès des promoteurs dans les zones définies de la centralité commerciale à dynamiser. Le parc de pied d'immeuble ainsi constitué a été dès l'origine adapté aux besoins des commerçants en exigeant des promoteurs la construction de cellules de 100 à 200 m². La SEM fonctionne en autofinancement à hauteur de 20 % de ses besoins et les emprunts représentent 80 %. Le ratio fonds propres/capitaux empruntés constitue l'indicateur de suivi de la capacité de la SEM à investir. Ensuite, la SEM assure la commercialisation des cellules commerciales ainsi détenues par la mairie avec une démarche de loyers progressifs et levée d'option d'achat des murs. La mairie ne cède les murs qu'au cas par cas en procédant systématiquement à l'analyse de la viabilité du repreneur et surtout à la durabilité de la nature du commerce afin de maintenir une diversité de l'offre commerciale. Actuellement la SEM détient en stock une vingtaine de cellules commerciales environ. Chaque début de semaine, le maire réunit son équipe « commerce » composé du responsable de la SME, de l'adjoint au maire en charge du commerce et du manager de centre-ville. Le maire de Montrouge confirme l'effet de levier possible d'une SEM foncière et la nécessité au départ d'une telle stratégie d'acheter plusieurs cellules commerciales sur un linéaire à concentrer.

Source : entretien Mission.

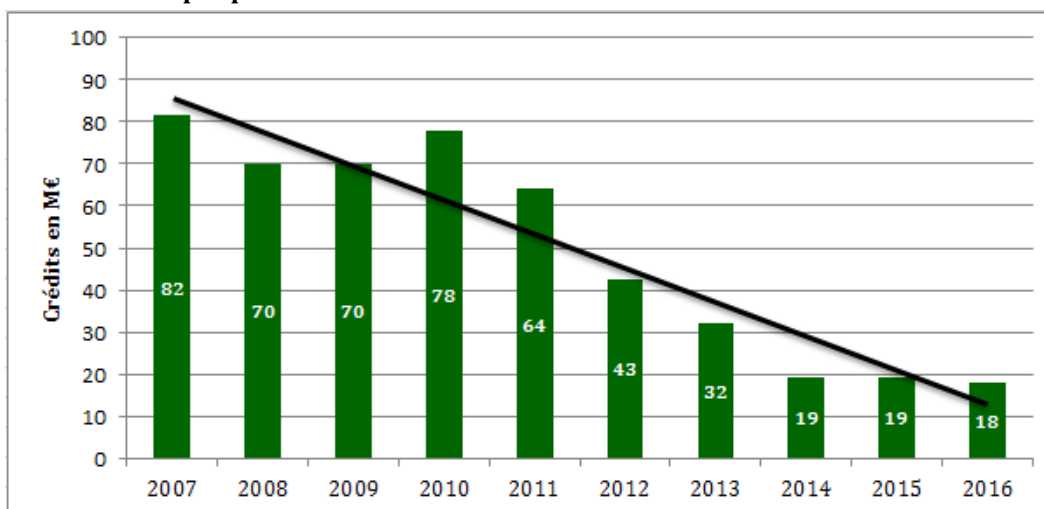
2.3.2. Le projet de reconquête commerciale du centre-ville peut aussi mobiliser, de manière ciblée, les leviers financiers existants

En complément des leviers structurels proposés, la mission considère qu'un accompagnement financier de l'État, au travers du FISAC, voire un emploi mesuré de l'outil fiscal sur certains territoires constitueraient un accompagnement complémentaire utile à la revitalisation commerciale des centres-villes. Cet accompagnement de l'État pourra être d'autant plus efficace et ciblé qu'il pourra s'appuyer sur une observation et une mesure de l'activité commerciale en centre-ville. A cette fin, et pour renforcer les outils publics existant, un observatoire de la vacance commerciale pourrait être mise en place. Il associerait les administrations publiques, les réseaux consulaires et certains partenaires privés.

Proposition n° 10: Installer un observatoire de la vacance commerciale auprès de la commission de concertation du commerce (3C), et orienter dans un premier temps son champ d'analyse sur l'évolution de l'activité commerciale en centre-ville (avec notamment le concours de la DGE, de la DGFIP, de l'INSEE, des réseaux consulaires et des partenaires privés).

Le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC⁵⁹) a en effet pour vocation de soutenir l'adaptation de l'offre commerciale et artisanale de proximité dans les zones fragilisées. Le FISAC ne résoudra pas le problème que constitue aujourd'hui la vacance commerciale dans les centres-villes car son dimensionnement et ses orientations ne sont pas suffisants pour agir structurellement sur les causes de la dévitalisation commerciale en centre-ville. Le volume des crédits mobilisés a en effet diminué de 82 M€ à 18 M€ entre 2007 et 2016 l'atteste (cf. graphique 7).

Graphique 7 : Evolution des crédits du FISAC entre 2007 et 2016



Source : Mission "Economie" et CCF "Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés" (et articles 52 et 53), 2016.

Si par le passé le fonctionnement du dispositif a été très critiqué, il semble que sa réforme récente en 2014 qui le réoriente d'une logique de guichet vers une logique d'appel à projet puisse améliorer son efficacité. Il pourrait ainsi répondre aux priorités gouvernementales tout en ciblant les dépenses du fonds sous contrainte budgétaire.

Lors des entretiens menés par la mission l'ensemble des acteurs du commerce, les indépendants notamment, a confirmé l'intérêt d'un maintien du FISAC pour notamment aider, même si cela n'est pas son unique objet, les professionnels du commerce en centre-ville à condition que ce dernier réponde aux besoins identifiés d'accompagnement des commerçants.

⁵⁹ Créé par l'article 4 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989.

Rapport

Les exemples étrangers observés par la mission montrent que nos partenaires européens organisent un financement national pour aider les commerçants à s'adapter aux nouveaux modes de consommation (exemple du *Small Business Research Initiative*⁶⁰), et soutiennent l'action des collectivités locales responsables du développement économique des territoires.

Selon la mission, le FISAC ne doit pas être mobilisé dans des territoires qui n'auraient pas défini au préalable de stratégie de revitalisation commerciale pour leur(s) centralité(s). En effet, et bien que cela puisse éventuellement pénaliser les commerçants exerçant leur activité dans ces communes ou intercommunalités, l'emploi du FISAC en dehors d'un projet global de cœur de ville n'aurait aucune efficacité et ne constituerait qu'un accompagnement du déclin. L'emploi du FISAC doit donc être conditionné à l'existence d'une stratégie locale de développement d'un centre-ville commercial.

À l'analyse des besoins, et sous réserve d'accompagner des stratégies locales de revitalisation commerciale de cœur de ville, la mission considère que le FISAC pourrait conserver une utilité en accompagnant financièrement:

- ◆ la transition numérique des commerçants et la digitalisation de leur offre;
- ◆ le regroupement, en association ou coopérative, des acteurs privés et publics du centre-ville.

Aujourd'hui, tant dans son objet que dans la définition des porteurs éligibles, les conditions d'une utilisation du FISAC selon ces deux orientations devraient être amendées car le décret qui précise le dispositif :

- ◆ fixe le seuil de 3 000 habitants au-delà duquel les opérations collectives sont ouvertes au dispositif, les opérations individuelles étant autorisées en milieu rural [...] dans les centres-bourgs des communes dont la population est inférieure à ce seuil de 3 000 habitants ;
- ◆ définit les porteurs de projets éligibles (communes, organismes de coopération intercommunale, chambre de l'industrie et du commerce, les chambres de métiers et de l'artisanat, les sociétés d'économie mixte, et, pour les opérations individuelles, les entreprises de proximité ou les collectivités territoriales) desquels les regroupements de type association ou coopérative peuvent être exclus⁶¹. Enfin, une réorientation du FISAC nécessiterait de compléter le prochain cahier des charges de l'appel à projet qui définit ses priorités thématiques et géographiques.

La mission préconise que le FISAC soit aussi orienté sur les centres-villes des villes moyennes avec un taux de vacance élevé qui aujourd'hui, s'ils ne sont pas intégrés à un dispositif de la politique de la ville, ne sont que peu pris en considération puisque le FISAC est prioritairement orienté vers les communes classées en zone de revitalisation rurale (ZRR) et les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Juridiquement, le FISAC reste toutefois habilité à financer tout projet de dynamisation commerciale urbaine.

Proposition n° 13: Associer l'accès au FISAC à une démarche stratégique de développement commercial au niveau local et cibler son action sur l'adaptation de l'offre commerciale et le regroupement des acteurs.

Le dernier appel à projet ne devrait disposer sur les 18 M€ que réellement de 8 M€ à 12 M€ car le FISAC participe également au programme de développement économique via les chambres consulaires (DEVECO) ou encore au projet de rénovation des stations-services indépendantes. Il est évident que le FISAC en l'état ne suffira pas à financer les deux priorités identifiées par la mission (digitalisation de l'offre physique et regroupements des acteurs).

⁶⁰ Le commissariat britannique à l'innovation (Innovate UK) a lancé une compétition pour l'innovation numérique au service des défis du commerce de centre-ville, ouverte à tout type d'organisation. Via le fond Small Business Research Initiative le gouvernement a financé l'amorçage de projets à hauteur de £9M.

⁶¹ Les associations sont exclues si les membres sont différents de ceux mentionnées au dernier alinéa de l'article 2 du décret du 15 mai 2015 et les coopératives sont exclues si celles-ci ne peuvent justifier d'une activité commerciale et artisanale donnant lieu à immatriculation au registre des métiers ou du commerce)

Rapport

Sans que la mission ait pu évaluer le montant des financements nécessaires, il semble envisageable de lancer un plan national de transition numérique du commerce qui justifierait des financements accordés par le CGI dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA) ; il pourrait prendre la forme plus large d'un dispositif d'appui à la modernisation et à l'innovation du commerce de centre-ville, comportant différents outils financiers adaptés via une intermédiation aux enjeux des petites structures (subventions, prêts bonifiés, garanties...).

Proposition n° 11: Lancer une campagne nationale pour accompagner la transition numérique des commerces indépendants (formation, équipement et développement de plateformes numériques pour le commerce multicanal, hackathon⁶² du commerce de proximité – financement par le programme d'investissements d'avenir (PIA) à envisager).

S'agissant enfin du levier fiscal, la mission s'est intéressée à la fiscalité spécifique liée au commerce. Il ressort de son analyse que la fiscalité spécifique liée au commerce ne semble constituer qu'un intérêt de rendement (TaSCom) sans effet constaté sur les comportements et qu'au contraire elle pourrait même avoir l'effet inverse recherché comme dans le cas de la taxe sur les friches commerciales aujourd'hui très peu mise en œuvre. La mission propose donc de ne pas considérer ces taxes spécifiques comme un levier de revitalisation du commerce en centre-ville.

Enfin, certaines dispositions bénéficiant aux quartiers de la politique de la ville pourraient voir leur champ élargi aux centres-villes structurellement touchés par la vacance commerciale. La revitalisation et la diversification de l'offre commerciale dans les quartiers prioritaires de la ville ont justifié la mise en place d'un soutien public durable, de nature à compenser les handicaps qui freinent le dynamisme commercial de ces quartiers. Des mesures fiscales et financières ont été prises en direction de ces quartiers QPV. La mission considère utile que, sur un périmètre d'action défini et pour les villes moyennes structurellement touchées par la vacance commerciale, les centres-villes puissent bénéficier de l'appui de l'EPARECA, voire, dans un second temps de certaines dispositions fiscales⁶³ déployées dans les QPV.

Proposition n°14 : Etendre aux centres-villes connaissant une vacance commerciale structurelle certaines dispositions spécifiques des quartiers prioritaires relevant de la politique de la ville (QPV) (ex. possibilité d'accès à l'EPARECA – toutefois conditionné à la mise en place d'un système de mesure de la vacance commerciale).

⁶² Désigne le principe, le moment et le lieu d'un événement où des développeurs se réunissent pour faire de la programmation informatique collaborative (processus créatif utilisé dans le domaine de l'innovation numérique)

⁶³ La loi de finances pour 2015 instaure un abattement de la taxe sur le foncier bâti et de la contribution économique territoriale réservé aux commerces qui emploient moins de dix salariés et dont le chiffre d'affaires annuel hors taxe ou le total de bilan n'excède pas 2 M€.

CONCLUSION

À défaut d'une action d'envergure mobilisant l'ensemble des acteurs privés et publics, il est à craindre, dans de nombreux cas, une aggravation des situations de vacance commerciale observées pouvant même aller jusqu'à la disparition de certaines centralités commerciales dans les villes moyennes.

Il est ainsi possible d'esquisser trois scénarios sur le devenir du commerce physique de détail en centre-ville :

- ◆ un déclin qui se poursuit où les commerçants disparaissent ou se retirent et n'investissent plus le cœur de ville qui poursuit sa dévitalisation ;
- ◆ une standardisation du tissu commercial de centre-ville avec des commerces ne parvenant plus à rester indépendant ;
- ◆ une structuration des indépendants en organisations intégrées pouvant jouer sur une complémentarité avec la grande distribution et les centres commerciaux en lien avec les stratégies développées par les collectivités territoriales. Ils peuvent alors mettre à profit leurs atouts pour se positionner à l'égard de nouvelles tendances comme l'attractivité renforcée des petits formats, l'évolution du commerce vers les services ou encore la valorisation de l'expérience-client. Cette dernière option suppose une action volontariste et coordonnée de tous les acteurs avec notamment une adaptation rapide du commerce indépendant.

L'attractivité d'une ville dépend beaucoup de la densité de son noyau. Il faut donc organiser le centre-ville autour d'un lieu, qui génèrera un effet de place. Un projet de requalification consiste à préserver, et parfois à restructurer, un centre-ville compact, facilement accessible, diversifié et co-animé par tous les acteurs. Il doit permettre par ailleurs de concilier et de mobiliser les quatre fonctions de la centralité urbaine que sont la fonction économique, la fonction identité, la fonction habitat et la fonction services. Un projet de requalification commerciale de centre-ville doit aussi anticiper les mutations de la ville et chercher une continuité commerciale et topographique des cheminements urbains.

Au-delà de ces quelques constantes, chaque ville définira l'espace le plus cohérent en fonction de sa morphologie et pensera sa stratégie d'intervention en fonction de la situation locale s'appuyant sur les atouts identifiés.

La reconfiguration de l'offre commerciale nécessitera d'être conçue en fonction de la population susceptible de fréquenter le centre-ville concerné. Une dégradation socio-économique à caractère structurel pourra ainsi conduire à organiser un « resserrement » de la partie commerciale du centre. Cette stratégie devra être portée à la fois par le maire de la ville concernée et par le président de l'intercommunalité qui pilote l'aménagement et le développement économique à une échelle plus large ; ce qui suppose que le périmètre de l'EPCI couvre l'ensemble de l'unité urbaine, voire de l'aire urbaine ou qu'il existe sur ce territoire une gouvernance adaptée, par exemple dans le cadre d'un SCoT. Ce n'est en effet qu'à ce niveau que peut être définie et mise en œuvre une politique d'urbanisme commerciale cohérente qui régule les projets nouveaux et maintient un équilibre entre l'offre du centre-ville et des périphéries.

En soutien de l'action locale, l'État doit favoriser et appuyer les projets de requalification commerciale des villes moyennes. Il s'agit d'activer toutes les énergies et de renforcer la mobilisation de l'ensemble des acteurs publics et privés autour de ces enjeux. Dans cette perspective, la mission préconise la mise en place d'un dispositif national s'adressant à toutes les villes touchées par un fort taux de vacance commerciale sous forme d'une proposition de contractualisation dans le cadre d'un agenda « Commerces en cœur de ville ».

Rapport

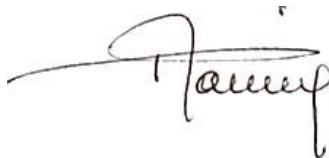
A Paris, le 13 juillet 2016

L'Inspecteur des finances



Julien Munch

L'Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts



Pierre Narring

L'Inspecteur général
de l'administration
du développement durable



Jean-Paul Le Divenah

L'Inspecteur-adjoint
des finances,



Camille Freppel

Sous la supervision de l'Inspecteur général
des finances,



Pierre-Mathieu Duhamel

Sous la supervision du Président
de la section HCSDT du CGEDD,



Alain Lecomte

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE I : DIAGNOSTIC DE LA DEVITALISATION COMMERCIALE
DES CENTRES-VILLES**
- ANNEXE II : TENDANCES ET PERSPECTIVES D'EVOLUTION DU COMMERCE**
- ANNEXE III : COMPARAISONS INTERNATIONALES (7 PAYS)**
- ANNEXE IV : PRINCIPAUX LEVIERS D'ACTION POUR ENGAGER UN PROJET DE
RECONQUETE COMMERCIALE DU CŒUR DE VILLE**
- ANNEXE V : PRESENTATION SYNTHETIQUE DES TRAVAUX (PPT)**
- ANNEXE VI : LETTRE DE MISSION**
- ANNEXE VII : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES OU SOLLICITEES**

ANNEXE I

Diagnostic de la dévitalisation commerciale des centres-villes

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	1
1. DEFINITIONS DU PERIMETRE GEOGRAPHIQUE ET DE LA NOTION DE COMMERCE RETENUES PAR LA MISSION.....	5
1.1. La mission a étudié les villes de 10 000 à 100 000 habitants et leur périphérie ainsi que les villes centres de plus de 100 000 habitants.....	5
1.2. La mission a étudié le commerce de proximité incluant le commerce de détail, les activités artisanales à caractère commercial ainsi que certains services rendus aux particuliers.....	9
2. UN PANORAMA DU COMMERCE ET DES PREMIERS SIGNES DE FRAGILITE.....	12
2.1. La situation du commerce dans les villes moyennes entre 2010 et 2014.....	12
2.1.1. <i>Plus d'un tiers du chiffre d'affaires du commerce est réalisé dans la grande distribution et les grands magasins dans les villes moyennes.....</i>	<i>12</i>
2.1.2. <i>Le nombre d'établissements dans le commerce est en hausse entre 2010 et 2014, notamment en périphérie. Ces locaux sont essentiellement détenus par des indépendants et concernent majoritairement l'hébergement et restauration, l'équipement de la personne et les services personnels.....</i>	<i>13</i>
2.1.3. <i>L'emploi salarié évolue à la hausse entre 2010 et 2014 malgré une baisse en 2012. La distribution alimentaire, les grands magasins, l'hébergement et la restauration représentent à eux seuls la moitié de l'emploi salarié du commerce dans les villes moyennes.....</i>	<i>17</i>
2.1.4. <i>La grande distribution et les grands magasins occupent une place de plus en plus importante en termes de surface dans le commerce de détail au sein des villes moyennes.....</i>	<i>19</i>
2.1.5. <i>Une rentabilité au m² dans le commerce plus forte en périphérie qu'en centralité mais qui dépend fortement du secteur d'activité.....</i>	<i>20</i>
2.1.6. <i>Le taux d'équipement commercial, en nombre de commerces, est très différent selon les secteurs d'activités dans les villes moyennes en 2012.....</i>	<i>23</i>
2.2. Des signes de fragilité économique dans le secteur du commerce	26
2.2.1. <i>Sur la dernière période observée, le secteur du commerce, au sens de l'Insee, connaît un ralentissement de son activité économique tant au regard du chiffre d'affaire généré que de l'évolution des effectifs salariés et non-salariés.....</i>	<i>26</i>
2.2.2. <i>Une consommation des ménages atone depuis 2011</i>	<i>27</i>
2.2.3. <i>Une hausse importante des défaillances est constatée dans le secteur du commerce et de l'hébergement -restauration.....</i>	<i>27</i>
2.2.4. <i>Une faible pérennité des auto-entrepreneurs dans le secteur du commerce.....</i>	<i>30</i>
3. LE MOUVEMENT DE DEVITALISATION COMMERCIALE DES VILLES MOYENNES SE CONFIRME EN 2015	31
3.1. Une absence de définition par les acteurs institutionnels	31
3.2. Les travaux de l'Institut pour la ville et le commerce soulignent une aggravation de la vacance commerciale en centre-ville	32
3.2.1. <i>Un mouvement global qui concerne de nombreuses communes françaises (moyennes et grandes).....</i>	<i>34</i>

3.2.2.	<i>Les centres-villes des villes moyennes sont particulièrement touchés par la vacance commerciale</i>	35
3.2.3.	<i>Un exemple de dévitalisation du centre-ville : le cas de Béziers entre 2001 et 2014</i>	39
3.3.	La vacance commerciale augmente également au niveau de la commune d'après les fichiers fonciers de la DGFIP	42
3.3.1.	<i>Le taux de vacance commerciale au niveau communal est en progression également entre 2011 et 2015</i>	43
3.3.2.	<i>Des différences en valeur notable entre les deux séries calculées de taux de vacance commerciale dans les villes</i>	44
4.	LES DETERMINANTS DE LA VITALITE COMMERCIALE EN (CENTRE)-VILLE : MARCHE DE CONSOMMATION, OFFRE COMMERCIALE ET COMMERCIALITE DE LA VILLE	49
4.1.	La demande est le premier déterminant du développement d'un marché de consommation, or les villes centres de taille moyenne ont une croissance démographique plus faible et un niveau de chômage, un niveau de vie et de logements vacants plus forts qu'en périphérie	52
4.1.1.	<i>La démographie est moins dynamique dans les villes centres qu'en périphérie</i>	52
4.1.2.	<i>La hausse de la vacance des logements s'accroît particulièrement dans les villes centres et isolées de taille moyenne</i>	53
4.1.3.	<i>Une forte hausse du chômage est constatée dans les villes centres sur la période 2007-2012</i>	55
4.1.4.	<i>Un niveau de vie plus élevé en périphérie qu'en centralité des villes moyennes</i>	56
4.2.	Les bonnes conditions d'exploitation sont essentielles à la structuration d'une offre commerciale, or la hausse des charges foncières, la pression fiscale locale, la concurrence de la périphérie et le développement de nouveaux modes de consommation fragilisent le commerce de centre-ville	57
4.2.1.	<i>Des charges foncières et une pression fiscale en augmentation</i>	57
4.2.2.	<i>La course au m² provoque une concurrence entre centralité et périphérie</i>	78
4.2.3.	<i>Le développement du e-commerce fait concurrence au commerce classique en devenant une modalité d'achat plus fréquente et tournée davantage qu'auparavant vers des produits domestiques</i>	85
4.3.	L'environnement urbain est un facteur important qui influe sur la commercialité	90
4.3.1.	<i>La dévitalisation des villes concerne également la diminution des équipements comme ceux des services de soins, de l'éducation, des loisirs ou de la culture</i>	90
4.3.2.	<i>Une base productive et industrielle fragilisée depuis les années 1970 concomitant à un recul des investissements publics dans les villes moyennes</i>	93
4.3.3.	<i>Une concurrence avec les banques et assurances pour les villes moyennes</i>	93
4.3.4.	<i>L'accessibilité et l'offre de parking du centre-ville est un sujet de préoccupation important des commerçants mais difficilement objectivable en l'absence de données tangibles</i>	95
4.3.5.	<i>L'attractivité touristique peut stimuler la consommation et donc contribuer au dynamisme du commerce</i>	95

5. SYNTHÈSE DES PRINCIPAUX DÉTERMINANTS ASSOCIÉS À LA VACANCE COMMERCIALE ET TYPOLOGIE DES TERRITOIRES PLUS OU MOINS MARQUÉS PAR LE MOUVEMENT DE DEVITALISATION.....	101
5.1. Une analyse multivariée a permis de mettre en évidence les déterminants associés à la vacance commerciale	101
5.1.1. <i>Une analyse des corrélations identifie séparément les facteurs concomitants à la vacance commerciale ou qui s'y opposent</i>	<i>101</i>
5.1.2. <i>L'analyse multivariée des données permet d'étudier l'ensemble des indicateurs associés à un fort ou faible taux de vacance commerciale et d'opposer des communes selon ces critères.....</i>	<i>103</i>
5.2. Le classement des villes selon leur taux de vacance commerciale du centre-ville illustre la diversité des situations et le besoin d'agir localement.....	107
5.2.1. <i>Des groupes constitués selon le taux de vacance commerciale de centres-villes</i>	<i>107</i>
5.2.2. <i>L'hétérogénéité des situations au sein de chaque groupe nécessite d'agir localement.....</i>	<i>113</i>
5.3. Des études de cas qui confirment certains des principaux enseignements des analyses statistiques	119
5.3.1. <i>Les villes épargnées par la vacance commerciale car attractives.....</i>	<i>119</i>
5.3.2. <i>Les villes dont le tissu socioéconomique est fragile.....</i>	<i>125</i>
5.3.3. <i>Les villes qui témoignent d'une absence de gestion équilibrée de la périphérie.....</i>	<i>131</i>
6. APPENDICE A – UNE ANALYSE SECTORIELLE DU COMMERCE DES VILLES MOYENNES.....	142
6.1. Le commerce alimentaire	142
6.1.1. <i>Commerce alimentaire non spécialisé.....</i>	<i>142</i>
6.1.2. <i>Commerce alimentaire spécialisé</i>	<i>144</i>
6.1.3. <i>L'artisanat commercial est dynamique en périphérie et dans les très grandes villes centres.....</i>	<i>145</i>
6.2. Le commerce non alimentaire	145
6.2.1. <i>Commerce non alimentaire non spécialisé.....</i>	<i>145</i>
6.2.2. <i>Commerce non alimentaire spécialisé.....</i>	<i>147</i>
6.2.3. <i>Le commerce sur le périmètre élargi.....</i>	<i>148</i>
7. APPENDICE B – ANALYSES MULTIVARIÉES COMPLÉMENTAIRES.....	167
7.1. Synthèse des déterminants de la vacance commerciale en 2015 sur un panel de 161 villes sans analyser le rôle des logements vacants	167
7.2. Analyse des déterminants de la vacance commerciale pour les villes centres sur un panel de 140 villes sans tenir compte du facteur de la vacance des logements..	168

Synthèse

L'analyse du commerce¹ a porté sur l'ensemble des villes moyennes, *ie* de 10 000 à 100 000 habitants, qui peuvent être classées selon la typologie de l'Insee en villes-centres, villes banlieues ou villes isolées. Comme éléments de comparaison, les grandes villes, *ie* de plus de 100 000 habitants, sont également étudiées. Les villes dites bourg-centres ou centres-bourgs dont la population est inférieure à 10 000 habitants sont exclues du champ de la mission.

Le nombre de commerces est en augmentation de 14,1 % entre 2010 et 2014 dans les villes moyennes. Cette hausse concerne quasiment tous les secteurs, sauf ceux de l'aménagement et de l'habitat, de l'équipement du foyer, des biens culturels et loisirs, de carburants et les grands magasins non alimentaires.

Les effectifs salariés ont baissé en 2012, mais sont depuis repartis à la hausse pour la plupart des secteurs. Cependant **dans les villes moyennes, certains secteurs perdent des emplois sur la période 2010-2014** : le commerce de carburants, de réparations d'ordinateurs et de biens domestiques, de l'équipement du foyer, des biens culturels et de loisirs, de l'aménagement de l'habitat.

S'agissant du secteur de la grande distribution et les grands magasins, il occupe une place toujours plus importante dans le paysage commercial depuis 2004. En effet, la part des grandes enseignes dans la surface commerciale totale est en augmentation constante et le nombre de points de vente de plus de 400m² ne cesse d'augmenter depuis 1992. Ces magasins plus souvent installés en périphérie concurrencent les centres-villes.

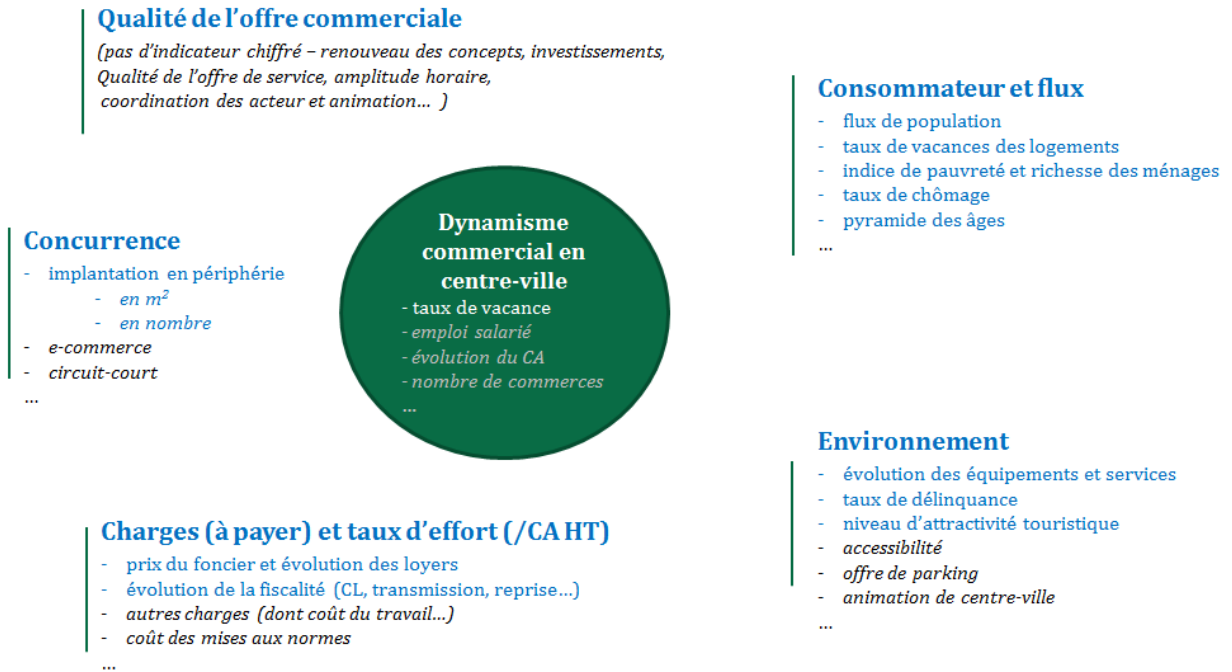
Ces différents éléments que sont l'accroissement du nombre de magasins, la baisse de l'emploi salarié, et la concurrence aussi bien entre secteurs, qu'entre centralité et périphérie, peuvent affecter la vitalité économique du commerce de détail en centre-ville. De plus, des signes de fragilité du commerce au niveau macro sont observables : baisse du chiffre d'affaires dans le commerce de détail de - 0,4 % entre 2012 et 2014 qui fait suite à une consommation atone depuis 2011. Le nombre de défaillances dans le secteur du commerce augmente depuis les années 2000.

Enfin, au niveau communal et plus particulièrement à l'échelle du centre-ville, la présence de nombreux locaux commerciaux vacants dans les villes moyennes est un autre marqueur de dévitalisation. **Ce phénomène est d'autant plus problématique que les taux de vacance commerciale sont en augmentation constante sur la période 2001-2015.**

La détermination des facteurs qui favorisent la vitalité commerciale est donc primordiale. Les entretiens menés par la mission ont conduit à répertorier plusieurs déterminants comme présenté dans la figure 1.

¹ Le périmètre du commerce retenu par la mission est celui du commerce de détail tel que défini par l'Insee auquel sont ajoutées les activités artisanales à caractère commercial et certains services de proximité complémentaires.

Figure 1: Déterminants de la vitalité commerciale en centre-ville



Source : Mission.

Note de lecture : En bleu, indicateurs dont la mission dispose de manière chiffrée et localisée à la commune. En noir et/ou italique, éléments qualitatifs ou macro non localisables à la commune.

Les analyses statistiques² menées permettent de déterminer les facteurs associés à la vacance commerciale³ de centre-ville. En effet, elle n'arrive pas seule et s'inscrit dans un processus plus global. Trois conclusions ressortent de l'étude :

- ◆ **la nécessité d'un marché de consommation :**
 - dans les villes où la vacance commerciale du centre-ville est plus forte, elle est souvent accompagnée d'une vacance des logements, d'un taux de chômage et de pauvreté élevés par rapport aux autres communes. Ces communes perdent plus souvent des habitants ;
 - à l'inverse, une commune avec un revenu médian plus élevé, une part des plus de 60 ans plus importante (développement de la *senior economy*⁴) subit une vacance commerciale de centre-ville plus faible ;
 - l'afflux de passagers supplémentaires à la population résidente stimule l'activité commerciale : il est rendu possible par une forte attractivité de la commune (par exemple : capacité d'accueil, présence du littoral, station de tourisme classée ou label) ;
- ◆ **une vigilance accrue sur les conditions favorables à la structuration d'une offre commerciale concernant :**
 - la gestion équilibrée de la périphérie ;
 - la pression fiscale souvent plus accentuée que la moyenne lorsque la vacance commerciale est forte, notamment en ce qui concerne la taxe foncière.

² Étude des corrélations et analyse multivariée.

³ Sans pour autant faire un lien de causalité.

⁴ Jeunes retraités au niveau de revenus confortables.

Annexe I

- ◆ **un déclin plus global de l'environnement** (pertes d'équipements, de services publics ou privés) **peut créer un effet d'entraînement négatif** et ainsi accentuer la vacance commerciale ;

D'autres facteurs ont été analysés à un niveau plus macro, les données n'étant pas disponibles au niveau communal⁵ :

- ◆ **le prix du foncier a augmenté** :
 - le montant moyen par m² des mutations de locaux commerciaux (hors taxe) a augmenté de 81 % en 14 ans, en tenant compte de l'inflation sur la période ;
 - les loyers commerciaux sont en hausse : le plafonnement de la révision des baux est indexé sur l'ILC qui a augmenté de 8,5 % entre 2008 et 2015. De plus, les loyers des commerces de centre-ville augmentent selon la taille de la ville. Les petites villes étant épargnées.
 - la révision des valeurs locatives va désavantager les boutiques dont la superficie est inférieure à 400 m². Par ailleurs, elle sera accompagnée d'une hausse de leur contribution à la cotisation foncière des entreprises (CFE).
- ◆ **le commerce physique se trouve concurrencé par le e-commerce** qui représente 9 % du commerce de détail hors alimentaire en 2015. Cependant pour certains commerçants, la complémentarité peut être bénéfique avec une hausse du chiffre d'affaires.
- ◆ **l'accessibilité du centre-ville** notamment à travers les plans de circulation, l'offre de parking et les prix de stationnement sont des facteurs qui pourraient redynamiser le cœur des villes.

Fort des travaux menés et des difficultés rencontrées, la mission formule par ailleurs deux propositions destinées à améliorer la mesure et le suivi du phénomène de dévitalisation :

Améliorer la qualité de la remontée et le suivi dans le temps des différentes données permettant d'analyser le phénomène de dévitalisation commerciale des centres-villes

L'analyse des données effectuée par la mission comporte de nombreuses limites rappelées dans l'encadré 20. Il apparaît nécessaire et utile d'assurer un meilleur remplissage et un élargissement de la collecte des données afin de permettre une observation dans la durée des déterminants de la vitalité commerciale et d'approfondir aussi le diagnostic réalisé.

- ◆ rendre obligatoire la remontée d'informations concernant les mutations des locaux commerciaux par les notaires. Le potentiel de l'analyse de ces bases est important mais souffre d'un manque de qualité dans le remplissage de cette base (exemple la surface annexe : quand il y en a une, la surface n'est pas toujours renseignée) notamment pour la base Ile-de-France ;
- ◆ s'agissant des données relatives aux surfaces, elles ne sont pas aujourd'hui disponibles à l'exception de celles pour les surfaces soumises à la TaSCom (surface de plus de 400m²). Les données qui font référence sont déjà anciennes, elles viennent de l'enquête Points de vente de l'Insee qui n'est pas réalisée selon une fréquence régulière. La connaissance de la concurrence en termes de surface commerciale est un enjeu majeur pour les commerçants et les CDAC qui sont appelés à valider l'implantation de nouveaux projets. L'enquête de l'Insee gagnerait à être reproduite de manière récurrente afin d'appuyer la décision des acteurs publics.
- ◆ effectuer un suivi plus précis et régulier de l'offre de parking : surface et tarification.

⁵ La mission a pu disposer de données au niveau macro ou se base sur les entretiens menés.

Annexe I

Installer un Observatoire de la vacance commerciale auprès de la commission nationale de concertation du commerce (3C), et orienter dans un premier temps son champ d'analyse sur l'évolution de l'activité commerciale en centre-ville (avec notamment la DGE, la DGFIP, l'Insee, les réseaux consulaires et les partenaires privés) afin de permettre aux acteurs concernés de suivre les phénomènes de dévitalisation des commerces dans certains territoires pour mieux les anticiper et mettre en œuvre les leviers d'action appropriés.

- ◆ définir un périmètre de centralité de façon officielle et reconnu par les différents acteurs et le service statistique public (SSP) ;
- ◆ formaliser une définition partagée de la notion de taux de vacance commerciale. Le calcul est ensuite possible sur le périmètre précédemment défini grâce à l'utilisation des fichiers fonciers de la DGFIP au niveau cadastral. Actuellement le calcul peut être fait au niveau communal ou sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville, périmètre officiellement reconnu.

1. Définitions du périmètre géographique et de la notion de commerce retenues par la mission

1.1. La mission a étudié les villes de 10 000 à 100 000 habitants et leur périphérie ainsi que les villes centres de plus de 100 000 habitants.

La mission avait pour objectif d'étudier la dévitalisation des commerces de centre-ville des villes moyennes. La mission s'est confrontée à deux problèmes de définition précise, partagée ou officielle :

- ◆ celle de la notion de centre-ville (cf. encadré 1) ;
- ◆ celle de la notion de ville moyenne (cf. encadré 3).

Encadré 1 : Absence de définition du centre-ville

Le dictionnaire Larousse définit le centre-ville comme le « *quartier central d'une ville, le plus animé ou le plus ancien* ». Les géographes définissent le centre (-ville) comme le lieu de concentration dont le poids, la « *taille* » dépend d'un certain nombre de critères de nature socio-économiques et socio-culturelles. Le centre doit ainsi présenter une capacité d'impulsion, de commandement qui dépendra de sa population, de son niveau de vie, de l'ancienneté de son développement, de ses capacités de production, de ses capacités d'auto-développement sur ses propres ressources humaines et financières. Le poids d'un centre comporte aussi des éléments qualitatifs comme (« *l'atmosphère de place* » selon J. Labasse, c'est-à-dire l'attractivité de ses pratiques culturelles, de son mode de vie, des principales « *valeurs qui s'y trouvent représentées* »).

En remplacement de la notion de centre-ville, le **concept de centralité** est parfois utilisé dans les études sur le commerce urbain. Sans être plus précise, la centralité qualifie alors la capacité d'action d'un élément central sur sa périphérie en termes de desserte, de services, d'attractivité ou de plus globalement de polarisation.

Les urbanistes considèrent que les centralités sont constituées des lieux urbains denses et multifonctionnels (mélange d'habitat, de commerces et activités, de services et d'équipements publics, de lieux de rencontre des habitants de la ville entière)

Enfin, la notion de centre-ville semble d'abord renvoyer aux cœurs historiques des cités et à leur proximité immédiate, mais il existe d'autres centralités urbaines, anciennes ou nouvelles, qui doivent être intégrées dans le champ de la réflexion (centres de quartiers d'importance significative, abords des gares et d'échanges multimodaux, pôles situés en faubourg ou banlieue constitués autour d'un centre commercial complètement inséré dans le tissu urbain).

Source : Mission.

Pour ses travaux, elle retient comme population cible **les communes de 10 000 à 100 000 habitants** ainsi que les **unités urbaines** (cf. encadré 2) auxquelles les villes centres moyennes appartiennent (cf. figure 2). La mission assimilera la notion de centre-ville des communes de taille moyenne au concept de ville-centre.

En s'appuyant sur la nomenclature de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), trois catégories de communes sont donc étudiées :

- ◆ **296 villes centres de 10 000 à 100 000 habitants** qui peuvent être distinguées de la manière suivante :
 - 164 de 10 à 20 000 habitants (par exemple : Sedan, Romilly-sur-Seine, Tulle, Dinard, Verdun, Cahors, Montargis, Les Sables-d'Olonne) ;
 - 100 de 20 à 50 000 habitants (par exemple : Bourg-en-Bresse, Vierzon, Châlons-en-Champagne, Boulogne-sur-Mer, Valenciennes) ;
 - 32 de plus de 50 000 habitants (par exemple : Laval, Avignon, Belfort) ;

Annexe I

Afin d'étudier leur influence, la mission a étudié les communes périphériques composant les unités urbaines dont elles dépendent, *ie* il s'agit des 1 775 communes banlieues (dont 103 de la taille cible) ou centres de taille inférieure à 10 000 habitants (par exemple : Lons, Ploufragan, Outreau) ;

- ◆ **57 villes isolées de 10 000 à 100 000 habitants** (par exemple : Narbonne, Beaune, Saint-Malo, Sélestat) ;
- ◆ **454 villes banlieues de 10 000 à 100 000 habitants** (par exemple : Cannes, Bruz, Roubaix), qui dépendent de grandes unités urbaines **dont les 35 villes centres de grande taille⁶ sont étudiées**. L'analyse des grandes villes peut être assimilée à celles des 35 villes centres puisqu'il n'existe que 6 grandes villes banlieues (hors du champ de la mission). Elles peuvent être différenciées selon leur taille :
 - 24 de 100 à 200 000 habitants (par exemple : Caen, Dijon, Nancy, Toulon) ;
 - 11 de plus de 200 000 habitants (par exemple : Nice, Bordeaux, Strasbourg, Lille).

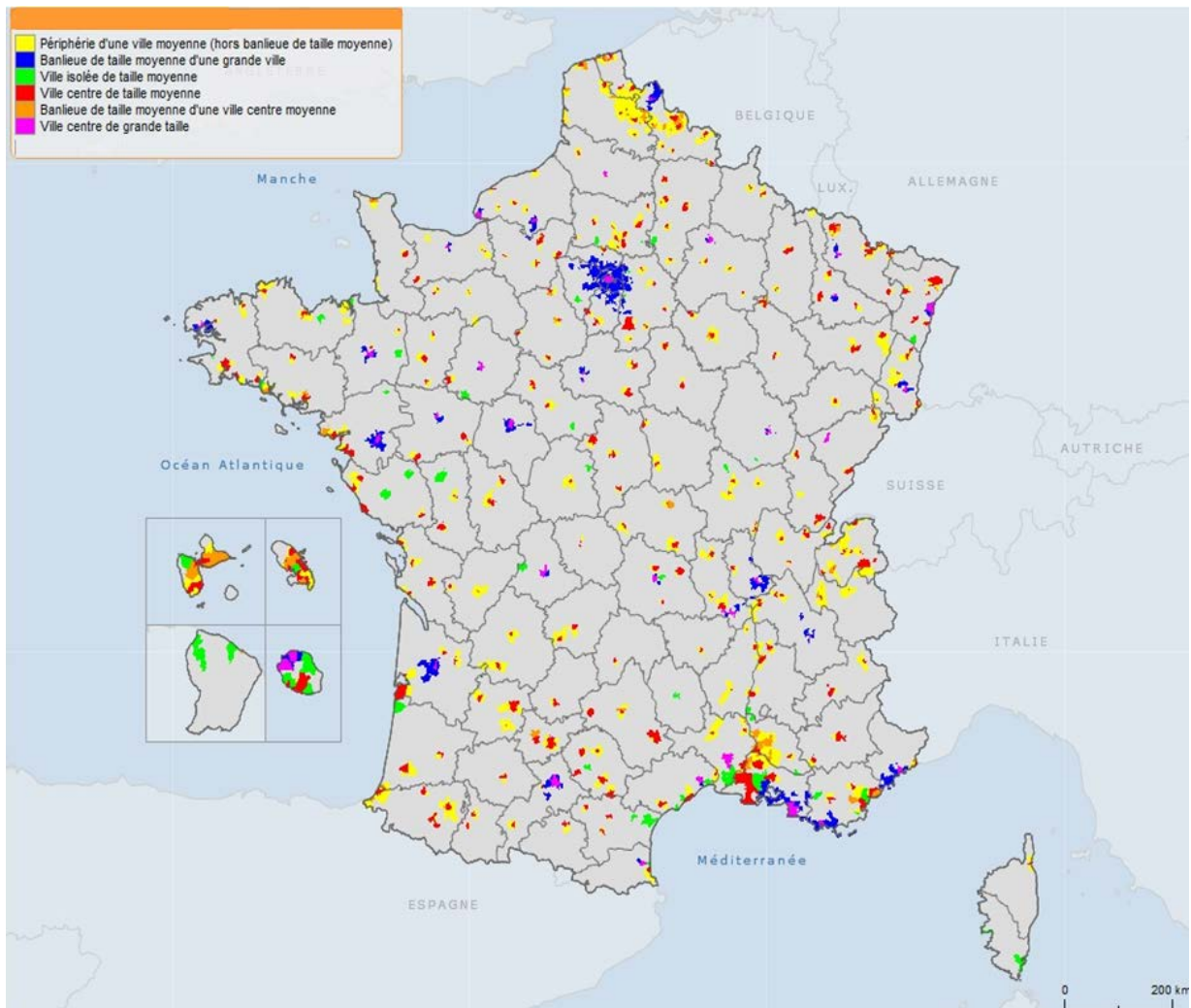
Les communes rurales⁷ ne sont pas analysées. De plus, la mission n'étudie pas les unités urbaines dont la ville centre est inférieure à 10 000 habitants qui, si on prenait en compte sa périphérie, la taille de l'unité urbaine, pourrait rentrer dans le champ de 10 000 à 100 000 habitants.

⁶ Villes de plus de 100 000 habitants.

⁷ Communes qui ne font pas partie d'une unité urbaine.

Annexe I

Figure 2 : Villes retenues dans le périmètre d'étude



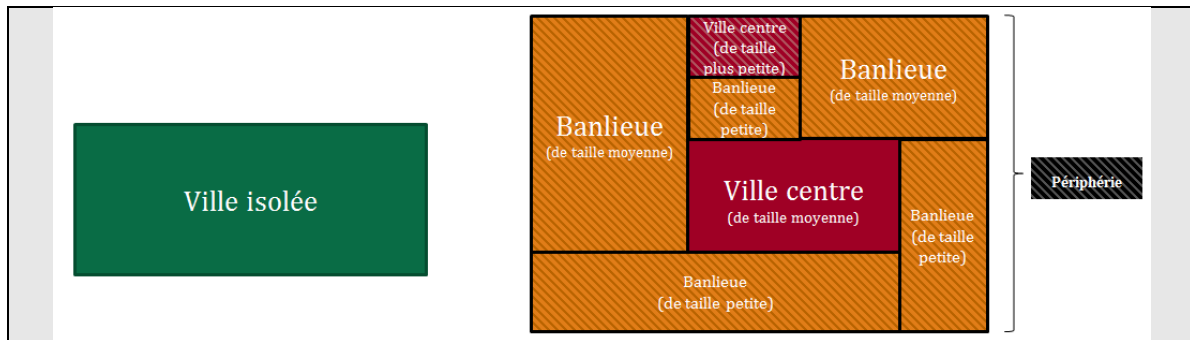
Source : Insee.

Encadré 2 : Les différents zonages définis par l'Insee

L'Insee définit plusieurs zonages géographiques définis de la manière suivante :

- ◆ **les unités urbaines** : une commune ou un ensemble de communes qui comporte sur son territoire une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants où aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres. Chaque commune concernée possède, en outre, plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie ;
- ◆ au sein d'une unité urbaine, une commune est une **ville isolée** si c'est la seule commune dans l'unité urbaine ;
- ◆ lorsqu'une unité urbaine s'étend sur plusieurs communes et que chacune de ces communes concentre plus de la moitié de sa population dans la zone de bâti continu, il s'agit d'une **agglomération de plusieurs communes (multicommunale)** ;
- ◆ la **ville-centre** d'unité urbaine multicommunale est la commune qui abrite plus de 50 % de la population de l'unité urbaine. Par ailleurs toutes les communes qui ont une population supérieure à 50 % de la commune la plus peuplée, ainsi que cette dernière, sont villes-centres. Les autres communes constituent la **banlieue** de l'unité urbaine multicommunale ;
- ◆ l'ensemble des villes isolées, villes centres et banlieues forment les **communes urbaines**.

Annexe I



Source : Mission.

A titres d'exemples pour les unités urbaines :

- ◆ l'unité urbaine de **Montpellier** est composée de la ville centre Montpellier (268 456 habitants) et de 21 villes banlieues dont deux de taille moyenne (Castelnau-le-Lez et Lattes), les autres ont une population inférieure à 10 000 habitants comme Assas, Le Crès, Pérols, Teyran ... ;
- ◆ l'unité urbaine d'**Auxerre** est composée de la ville centre Auxerre (35 096 habitants) avec deux villes banlieues inférieures à 10 000 habitants que sont Monéteau et Saint-Georges-sur-Baulche ;
- ◆ l'unité urbaine de **Laval** est composée de la ville centre Laval (50 658 habitants) et de trois villes banlieues inférieures à 10 000 habitants que sont Changé, L'Huisserie et Saint-Berthevin.

A l'opposé, les **communes rurales** sont celles ne rentrant pas dans la constitution d'une unité urbaine.

Enfin, une **aire urbaine** est un ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave constitué d'un **pôle urbain** et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle urbain ou dans les communes attirées par celui-ci. On distingue :

- ◆ les **grandes aires urbaines** où le pôle urbain correspond à plus de 10 000 emplois ;
- ◆ les **moyennes aires urbaines** où le pôle urbain offre entre 50 et 10 000 emplois ;
- ◆ les **petites aires urbaines** où le pôle urbain comprend entre 1 500 et 5 000 emplois.

Source : Insee.

Encadré 3 : Les villes moyennes, une réalité mal définie

Derrière une notion unique, se cache une réalité complexe. Pour R. Brunet, la ville moyenne est ainsi un « *objet réel non identifié* », car les limites et les catégories statistiques ne font pas l'unanimité chez les scientifiques et qu'elles sont toujours relatives à une hiérarchie et une armature urbaines nationales différentes d'un pays à l'autre. La France a, par exemple, une « organisation macrocéphale et fortement polarisée par Paris et un maillage territorial fin et régulier d'unités urbaines de moyennes tailles, alors que d'autres pays en Europe ont une structure polycentrique (l'Allemagne) ou bicéphale (l'Italie et l'Espagne). La ville moyenne n'y a ni le même sens, ni nécessairement la même fonction ».

Si la démographie est le principal critère de définition, il demeure fluctuant. La mission définit les villes moyennes comme celles de 10 000 à 100 000 habitants, mais la DATAR, dans son Programme « *Villes moyennes témoins* » (2007), s'est quant à elle appuyée sur une classification d'espaces urbains allant de 30 000 à 200 000 habitants, prenant de ce fait en compte les interdépendances entre ville-centre et espaces ruraux, comme la DIACT l'avait fait en 2007. En 2011, l'Insee, en association avec la fédération des maires des *villes moyennes*, a considéré dans son "*Panorama des villes moyennes*" les aires urbaines centrées autour de villes de 20 000 à 100 000 habitants⁸.

F. Santamaria⁹ propose la typologie suivante en fonction de la nature de l'interaction avec la métropole et la capacité d'organisation du territoire :

- ◆ intégration et participation à l'organisation d'un système métropolitains : Rodez (culture et

⁸ *Panorama des villes moyennes*, Insee, 2011

⁹ *Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ?*, 2012

Annexe I

<p>service aux entreprises de Toulouse) et Albi avec la métropole toulousaine ;</p> <ul style="list-style-type: none">◆ enclavement et fonctionnement autonome : Cherbourg, Limoges, Aurillac, Nevers ;◆ rayonnement et organisation à l'échelle d'un département, d'une petite région : La Rochelle, Caen, Pau, Agen ;◆ organisation d'un réseau de villes encore plus petites : par exemple Annecy avec Annemasse, Thonon-les-Bains, Cluses et Sallanches. <p>Cette typologie montre que les équilibres territoriaux sont fortement contrastés menant ainsi à des rythmes de croissance différents. Les villes moyennes peuvent revêtir une réalité protéiforme.</p>
--

Source : Mission.

1.2. La mission a étudié le commerce de proximité incluant le commerce de détail, les activités artisanales à caractère commercial ainsi que certains services rendus aux particuliers

Selon la nomenclature Insee, le secteur du commerce comprend trois grands ensembles :

- ◆ le **commerce de gros** qui consiste en la vente sans transformation d'articles et de produits neufs ou d'occasion à une clientèle principalement professionnelle (producteurs, détaillants, autres grossistes, centrales d'achats, prestataires de services, administration...) et en la facturation de services divers (assemblage, tri, entreposage, réfrigération, livraison et installation des marchandises...);
- ◆ le **commerce et réparation d'automobiles et de motocycles** qui regroupe des commerçants, grossistes ou détaillants spécialisés dans la vente ou la réparation d'automobiles ou de motocycles ;
- ◆ le **commerce de détail** qui comprend l'alimentation non spécialisée, grands magasins, bazars, l'alimentation spécialisée, les carburants, les technologies de l'information et de la communication, le bricolage et équipement du foyer, les biens culturels et de loisirs, les autres commerces de détail en magasin spécialisé, les éventaires et marchés, la vente à distance, à domicile et par automate.

Cependant, la mission a retenu un champ différent du commerce au sens strict de la nomenclature française d'activités. En effet, la mission s'intéresse plus généralement à tous les points de vente pour lesquels les achats des consommateurs sont très fréquents, ainsi le périmètre intègre certains points de vente classés normalement par convention dans l'industrie agroalimentaire ou les services. Plus précisément, comme présenté dans l'encadré 4, le périmètre retenu par la mission comprend les secteurs suivants :

- ◆ le **commerce de détail** au sens de l'Insee;
- ◆ les **activités artisanales** à caractère commercial ;
- ◆ **certains services aux particuliers** comme la restauration, les cafés-tabacs et débits de boissons, les traiteurs, les blanchisseries-teintureries de détail, la coiffure, les soins de beauté, les réparations de chaussures et d'articles en cuir ou encore l'hôtellerie.

Encadré 4 : Périmètre du commerce retenu par la mission

Le périmètre retenu par la mission concerne les codes NAF rév.2 de 2008 suivants :	
47	Commerce de détail, à l'exception des automobiles et des motocycles
47.1	Commerce de détail en magasin non spécialisé
47.11A	Produits surgelés
47.11B	Alimentation générale
47.11C	Supérettes
47.11D	Supermarchés
47.11E	Magasins multi-commerces

Annexe I

47.11F	Hypermarchés
47.19A	Grands magasins
47.19B	Autres commerces de détail
47.2	Commerce de détail alimentaire en magasin spécialisé
47.21Z	Fruits et légumes
47.22Z	Viandes et produits à base de viande
47.23Z	Poissons, crustacés et mollusques
47.24Z	Pain, pâtisserie et confiserie
47.25Z	Boissons
47.26Z	Produits à base de tabac
47.29Z	Autres commerces de détail alimentaires
47.3	Commerce de détail de carburants en magasin spécialisé
47.30Z	Commerce de détail de carburants
47.4	Commerce de détail d'équipements de l'information et de la communication en magasin spécialisé
47.41Z	Ordinateurs, unités périphériques et logiciels
47.42Z	Matériels de télécommunication
47.43Z	Matériels audio et vidéo
47.5	Commerce de détail d'autres équipements du foyer en magasin spécialisé
adhoc	Commerce de détail d'aménagement de l'habitat
47.51Z	Textiles
47.52A	Quincaillerie, peintures et verres en petites surfaces (moins de 400 m ²)
47.52B	Quincaillerie, peintures et verres en grandes surfaces (400 m ² ou plus)
47.53Z	Tapis, moquettes et revêtements de murs et de sols
adhoc	Commerce de détail d'équipement du foyer
47.54Z	Appareils électroménagers
47.59A	Meubles
47.59B	Autres équipements du foyer
47.6	Commerce de détail de biens culturels et de loisirs en magasin spécialisé
47.61Z	Livres
47.62Z	Journaux et papeterie
47.63Z	Enregistrements musicaux et vidéo
47.65Z	Jeux et jouets
47.7	Autres commerces de détail en magasin spécialisé
adhoc	Commerce de détail d'équipement de la personne
47.64Z	Articles de sport ¹⁰
47.71Z	Habillement
47.72A	Chaussure
47.72B	Maroquinerie et articles de voyage
47.75Z	Parfumerie et produits de beauté
47.77Z	Articles d'horlogerie et bijouterie
adhoc	Commerce de détail de produits de santé
47.73Z	Produits pharmaceutiques
47.74Z	Articles médicaux et orthopédiques
47.78A	Optique
adhoc	Autres commerce de détail en magasin spécialisé
47.76Z	Fleurs, plantes, graines, engrais, animaux de compagnie et aliments pour animaux
47.78B	Charbons et combustibles
47.78C	Autres commerces de détail spécialisés divers
47.79Z	Biens d'occasion en magasin
47.8	Commerce de détail sur éventaires et marchés
47.81Z	Alimentaire
47.82Z	Textiles, habillement et chaussures
47.89Z	Autres commerces de détail

¹⁰ Dans la nomenclature Insee ce poste appartient au commerce de détail de biens culturels et de loisirs

Annexe I

47.9	Commerce de détail hors magasin, éventaires ou marchés
47.91A	Vente à distance sur catalogue général
47.91B	Vente à distance sur catalogue spécialisé
47.99A	Vente à domicile
47.99B	Vente par automates et autres commerces hors magasin, éventaires ou marchés n.c.a.
	ACTIVITÉS ARTISANALES A CARACTERE COMMERCIAL
10.13B	Charcuterie
10.71B	Cuisson de produits de boulangerie
10.71C	Boulangerie et boulangerie-pâtisserie
10.71D	Pâtisserie
	AUTRES
<i>ad hoc</i>	Hébergement et restauration
55.10Z	Hôtel et hébergement
56.30Z	Cafés-tabacs et débits de boissons
56.21Z	Traiteurs
56.10 (A, B, C)	Restauration
<i>ad hoc</i>	Autres services personnels
93.01B	Blanchisseries-teintureries de détails
96.02A	Coiffure
96.02B	Soins de beauté
96.03Z	Services funéraires
96.04Z	Entretien corporel
96.09Z	Autres services personnels
<i>ad hoc</i>	Réparation d'ordinateurs et de biens personnels et domestiques
95.12Z	Réparation d'équipements de communication
95.21Z	Réparation de produits électronique grand public
95.22Z	Réparations d'appareils électroménagers et d'équipements pour la maison et le jardin
95.23Z	Réparation de chaussures et d'articles en cuir
95.24Z	Réparation de meubles et d'équipements du foyer
95.25Z	Réparation d'articles d'horlogerie et de bijouterie
95.29Z	Réparation d'autres biens personnels et domestiques
<i>Source : Mission.</i>	
<i>Note de lecture : la mention « ad hoc » signifie que la mission a défini un regroupement de secteurs de niveau 5 dans la classification NAF rév.2 qui n'est pas défini rigoureusement par l'Insee.</i>	

Source : Mission.

Encadré 5 : Icode, un outil construit par la DGE en 2014 et permettant d'informer les élus sur la réalité économique de leur commune et également un outil d'aide à la décision pour les projets soumis en CDAC

Le panorama du commerce a été réalisé à partir des bases de données alimentant l'outil *Icode* de la DGE. Ces dernières utilisent plusieurs sources :

- la base Sirene de l'Insee pour le stock d'établissements à l'année N sur la période 2010 à 2014 ;
- la base Clap pour les effectifs salariés pour les années 2010 à 2013 ;
- la base Esane pour les chiffres d'affaires sur 2010 à 2012. Le chiffre d'affaires au sein d'un groupe a été calculé au prorata du nombre d'effectifs salariés de l'établissement ;
- la base TaSCom pour les surfaces de plus de 400m² pour 2012 et 2013.

Pour l'étude du chiffre d'affaires et des effectifs, les fortes restrictions inhérentes au secret statistique, auquel la mission n'est pas habilitée, impose de travailler avec des regroupements (correspondant au code NAF niveau 3 ou par l'indication « groupe *ad hoc* » défini dans l'encadré 5). Pour l'étude du nombre de commerces, aucune limitation n'a été formulée.

Source : Mission.

2. Un panorama du commerce et des premiers signes de fragilité

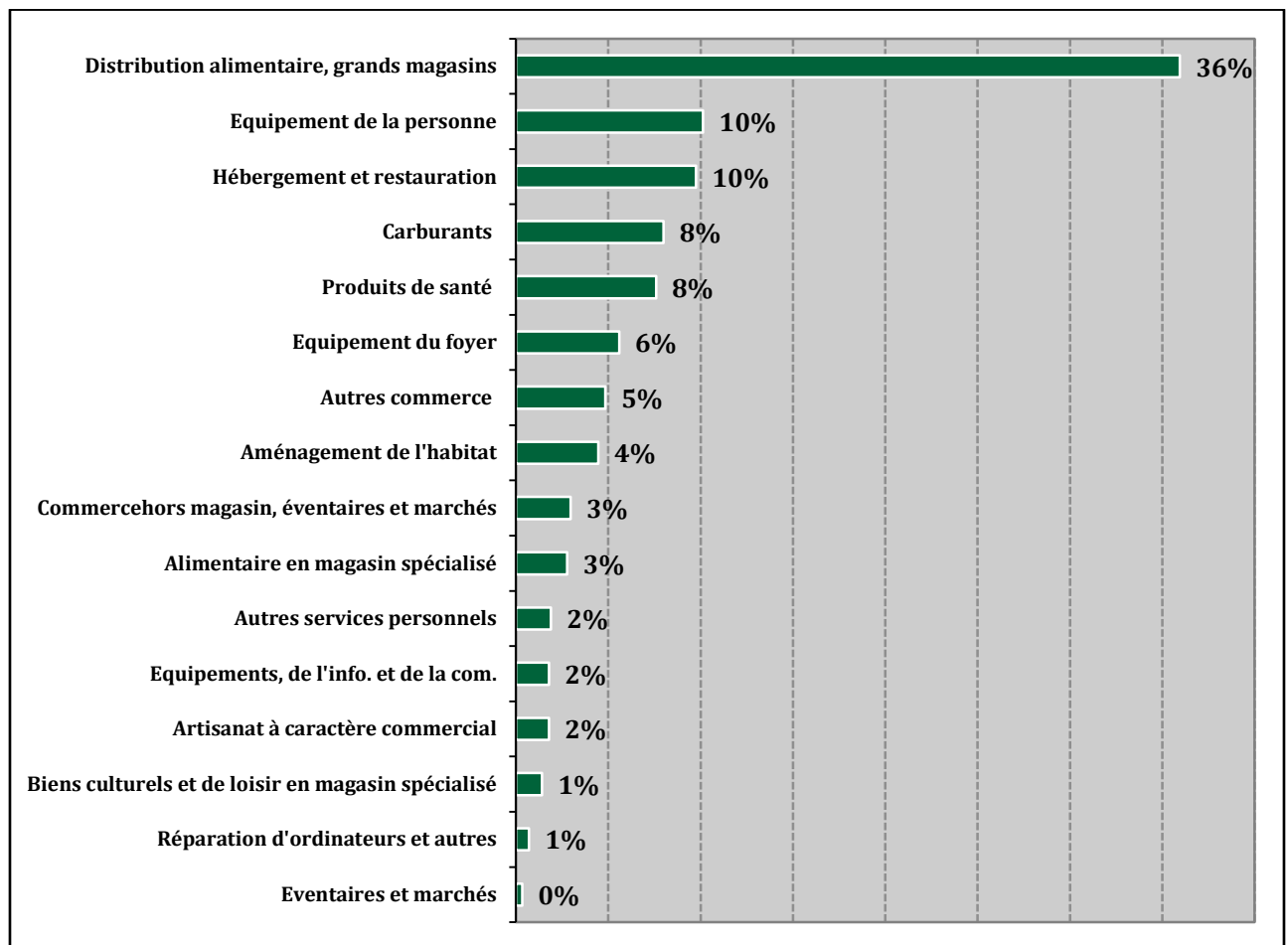
2.1. La situation du commerce dans les villes moyennes entre 2010 et 2014

2.1.1. Plus d'un tiers du chiffre d'affaires du commerce est réalisé dans la grande distribution et les grands magasins dans les villes moyennes.

Plus d'un tiers du chiffre d'affaires du commerce en 2012 est réalisé dans les magasins non spécialisés (distribution alimentaire et grands magasins) dans les villes de taille moyenne (cf. graphique 1). Les commerces de l'équipement de la personne et de l'hébergement et restauration viennent ensuite.

A l'opposé, les secteurs tels les éventaires et marchés, le commerce de réparation d'ordinateurs et autres réparations, des biens culturels et de loisir, de l'artisanat à caractère commercial, de l'équipement de l'information et de la communication et les autres services personnels (par exemple coiffure) réalisent moins de 10 % du chiffre d'affaires total du commerce en 2012.

Graphique 1 : Part du chiffre d'affaires des secteurs commerciaux en 2012



Source : Répertoire SIRENE, CLAP, ESANE, traitements DGE et mission.

2.1.2. Le nombre d'établissements dans le commerce est en hausse entre 2010 et 2014, notamment en périphérie. Ces locaux sont essentiellement détenus par des indépendants et concernent majoritairement l'hébergement et restauration, l'équipement de la personne et les services personnels

2.1.2.1. L'essentiel des établissements commerciaux sont tenus par des indépendants, pourtant leur chiffre d'affaires cumulé ne représente qu'environ un tiers de celui du commerce dans son ensemble

Les classements des commerces selon le nombre de points de vente et leur chiffre d'affaires diffèrent¹¹. En effet, le secteur de l'hébergement et de la restauration est le plus représenté dans les villes moyennes (21 % du nombre total de commerces, cf. graphique 2) pour 10 % du chiffre d'affaires total. 17 % des commerces des villes moyennes sont des services personnels tels les coiffeurs, soins de beauté alors qu'ils ne représentent que 2 % du chiffre d'affaires total.

Quant à la grande distribution qui est le secteur avec la part la plus importante en termes de chiffre d'affaires, elle ne correspond qu'à 4 % des établissements commerciaux.

Plus généralement, les indépendants représentent 89,2 % des commerces dans les villes moyennes centres pour seulement 40 % du chiffre d'affaires du secteur. En se limitant au seul commerce de détail au sens de l'Insee, 83,8 % des commerces sont indépendants, ce qui correspond à 33 % du chiffre d'affaires (cf. tableau 1). Ainsi les franchisés, peu nombreux, réalisent un CA qui dépasse la moitié du CA de l'ensemble du commerce.

Tableau 1 : Part des indépendants selon le type de commune et le type de commerce en 2012

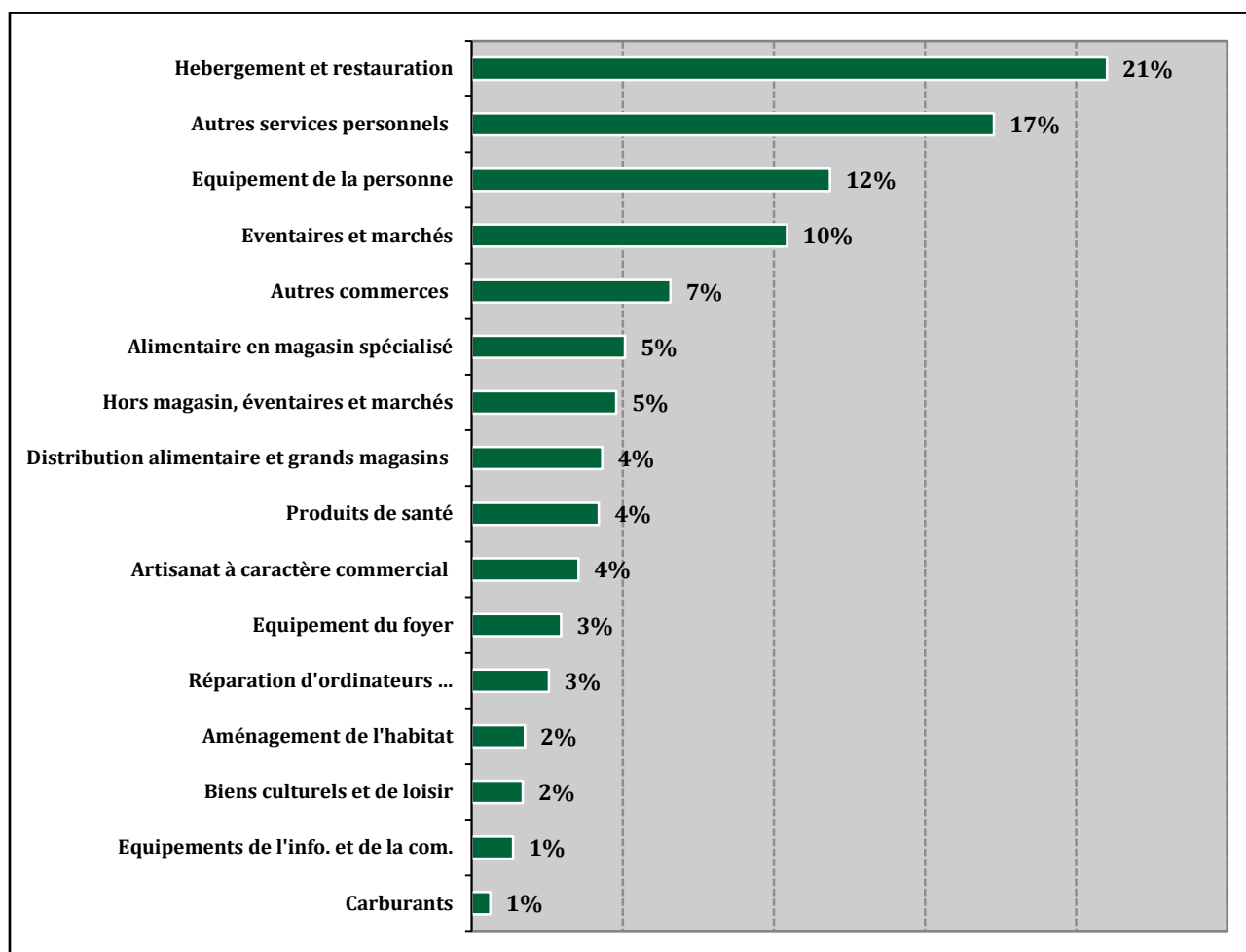
Périmètre	En nombre d'établissements			En chiffre d'affaires		
	Villes moyennes centres	Grandes villes centres	Ensemble du périmètre	Villes moyennes centres	Grandes villes centres	Ensemble du périmètre
Commerce de détail au sens de l'Insee (en %)	83,8	84,0	84,3	33,0	32,8	28,7
Ensemble du périmètre de l'étude (en %)	89,2	88,9	89,3	39,8	40,7	35,4

Source : DGE à partir de données Insee.

¹¹ Les années de comparaisons ne sont pas les mêmes, mais la répartition selon les secteurs d'activités restent la même : 21 % dans l'hébergement et restauration 16 % dans les autres services personnels.

Annexe I

Graphique 2 : Part des différents secteurs commerciaux dans le nombre total de commerces en 2014



Source : Répertoire SIRENE, traitements DGE et mission.

2.1.2.2. Le nombre de commerces est en forte augmentation entre 2010 et 2014, cette hausse est d'autant plus forte que la commune se situe en périphérie

En 2014, plus de 442 000 commerces sont présents dans les villes moyennes et 240 000 dans grandes villes. Cela représente 48 % des commerces et de l'artisanat commercial¹², et 82 % du commerce de détail.

Le nombre de commerces augmente sur la période 2010-2014 dans les villes moyennes (14,1%) et les grandes villes centres (13,9%) (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Évolution du nombre de commerces entre 2010 et 2014

	Villes moyennes	Grandes villes
2010	387 958	211 979
2014	442 606	241 377
Évolution entre 2010 et 2014	14,1 %	13,9 %

Source : Répertoire SIRENE, traitements DGE et mission.

¹² La publication *La situation du commerce en 2014* de l'Insee fait mention de 826 100 entreprises dans le commerce (de gros, de détail et réparation d'automobiles) et l'artisanat commercial. Sont retirés du périmètre de la mission : l'hébergement et restauration, les réparations et les autres services personnels.

Annexe I

De plus, cette hausse est d'autant plus forte que la population est élevée (cf. tableau 3).

Cependant **c'est en périphérie de ces villes centres que l'augmentation est la plus forte, en moyenne on constate une différence oscillant entre +2 points et +7 points environ en fonction de la taille des communes. Cette tendance peut avoir un impact négatif et concurrentiel sur le commerce de centralité.** Les villes isolées ont également une croissance forte de leurs commerces avec une hausse de 13,2 % sur la période (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Évolution du nombre de commerces selon la typologie des communes entre 2010 et 2014

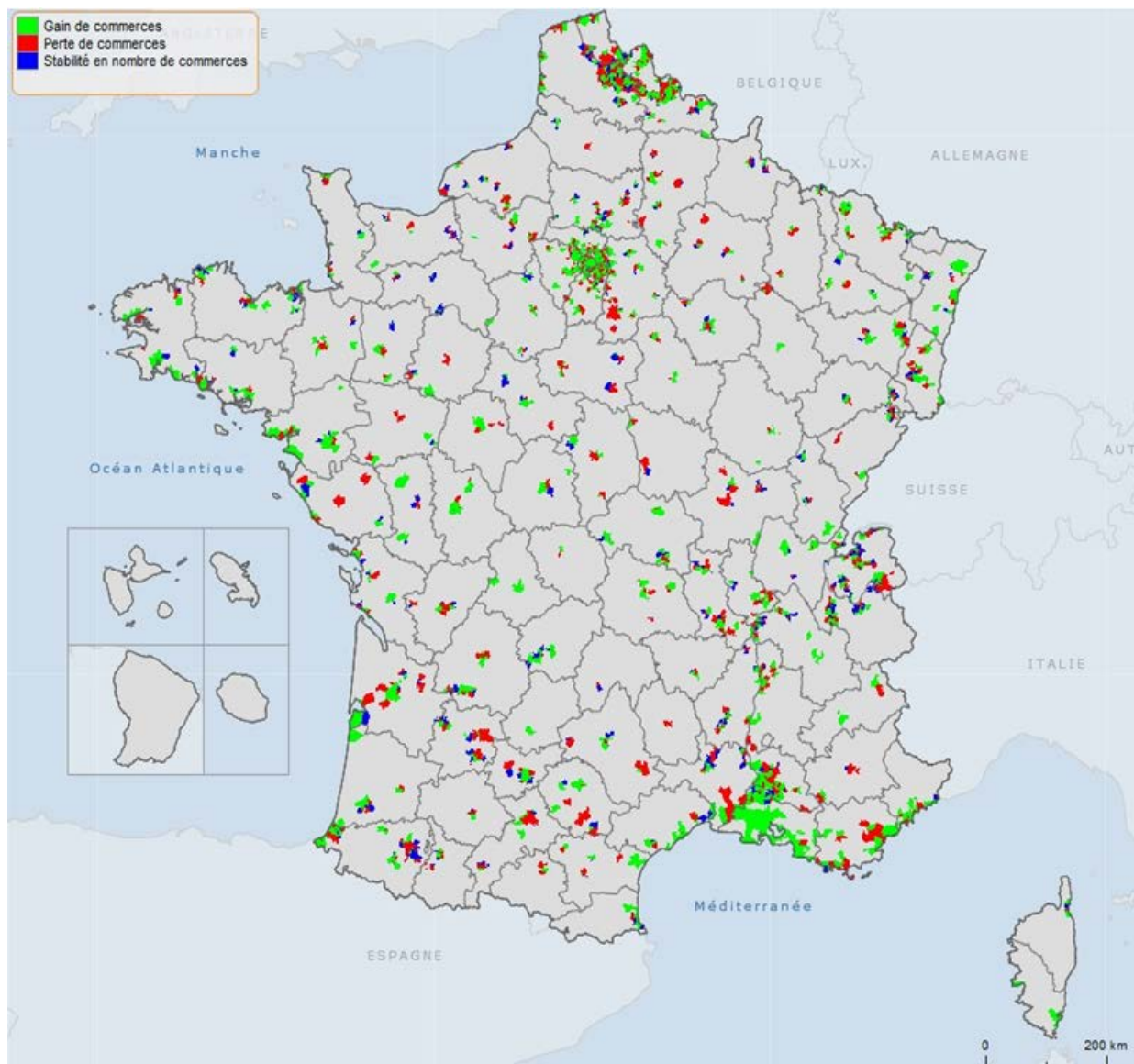
	Villes centres					Périphéries			Villes isolées
						VCM		GVC	
	< 20 000 hbts	20-50 000 hbts	50-100 000 hbts	100-200 000 hbts	>200 000 hbts	BM	petite taille	BM	
Évolution entre 2010 et 2014	9,1 %	9,6 %	10,0 %	10,8 %	15,2 %	12,7 %	16,0 %	19,4 %	13,2 %

Source : Répertoire SIRENE, traitements DGE.

Note de lecture : « VCM » pour ville centre moyenne, « GVC » pour grandes villes centres, « BM » pour banlieue de taille moyenne. « petite taille » correspond à l'ensemble des communes périphériques (banlieues ou centres) de l'unité urbaine hormis la ville-centre de taille moyenne et les villes banlieues de taille moyenne.

La hausse du nombre de commerces s'observe également sur le seul périmètre du commerce de détail entre 2009 et 2013. Les communes qui subissent une baisse en volume de leurs commerces sont moins nombreuses que celles qui connaissent à l'inverse une augmentation (cf. figure 3 et tableau 4). Parmi les 316 villes de taille moyenne subissant une diminution du nombre d'établissements commerciaux entre 2009 et 2013, les villes centres sont celles qui en perdent le plus en proportion.

Figure 3 : Évolution du commerce de détail au sens de l'Insee entre 2009 et 2013



Source : Icode, DGE.

Tableau 4 : Évolution du nombre de commerces selon les communes

	Nombre de villes moyennes	Nombre de grandes villes centres
Nombre de baisses entre 2009 et 2014	316	14
Nombre de hausses entre 2009 et 2014	504	19
Niveau identique	42	0

Source : DGE, Icode. Périmètre restreint à la France métropolitaine.

Les communes qui connaissent une diminution de leur nombre de commerces parmi les villes moyennes étudiées sont :

- ◆ 18 les villes isolées (soit 32 % des villes isolées), par exemple : Autun, La Roche-sur-Yon, Douarnenez ;
- ◆ 117 villes centres moyennes (soit 40 %), par exemple : Troyes, Saint-Nazaire, Belfort, Pau, Libourne, Boulogne-sur-Mer, Lourdes, Nemours ;

Annexe I

- ◆ 32 villes banlieues des villes centres moyennes (soit 31 %), par exemple : Florange, Lons, Aix-les-Bains, Carpentras ;
- ◆ 149 villes banlieues des grandes villes centres (soit 33 %), par exemple : Cannes, Ambroise, Vaulx-en-Velin, Melun.

Les secteurs qui se développent le plus¹³ en termes de points de vente pour toutes les villes moyennes, quelle que soit leur typologie, sont :

- ◆ les services personnels (coiffure, entretien corporel etc) ;
- ◆ les éventaires et marchés ;
- ◆ les ventes à distance, en ligne et par automate ;
- ◆ les magasins non spécialisés non alimentaire (à l'exception des villes isolées) ;
- ◆ les réparations d'ordinateurs et de biens personnels et domestiques (à l'exception des banlieues de taille moyenne des villes centres moyennes).

Enfin selon la typologie de la commune, le nombre d'établissements commerciaux peut être en forte hausse dans d'autres secteurs du commerce :

- ◆ les supérettes pour les villes banlieues de taille moyenne des villes centres moyennes ;
- ◆ les magasins multi-commerces dans les villes centres de 50 à 100 000 habitants et en périphérie des grandes villes centres ;
- ◆ les grands magasins non alimentaires non spécialisés pour les villes centre de 10 à 50 000 habitants ;
- ◆ les supermarchés et les équipements de l'information et de la communication pour les villes isolées.

2.1.3. L'emploi salarié évolue à la hausse entre 2010 et 2014 malgré une baisse en 2012. La distribution alimentaire, les grands magasins, l'hébergement et la restauration représentent à eux seuls la moitié de l'emploi salarié du commerce dans les villes moyennes

2.1.3.1. Près de la moitié de l'emploi salarié des villes moyennes se concentre dans la distribution alimentaire, grands magasins et l'hébergement et restauration

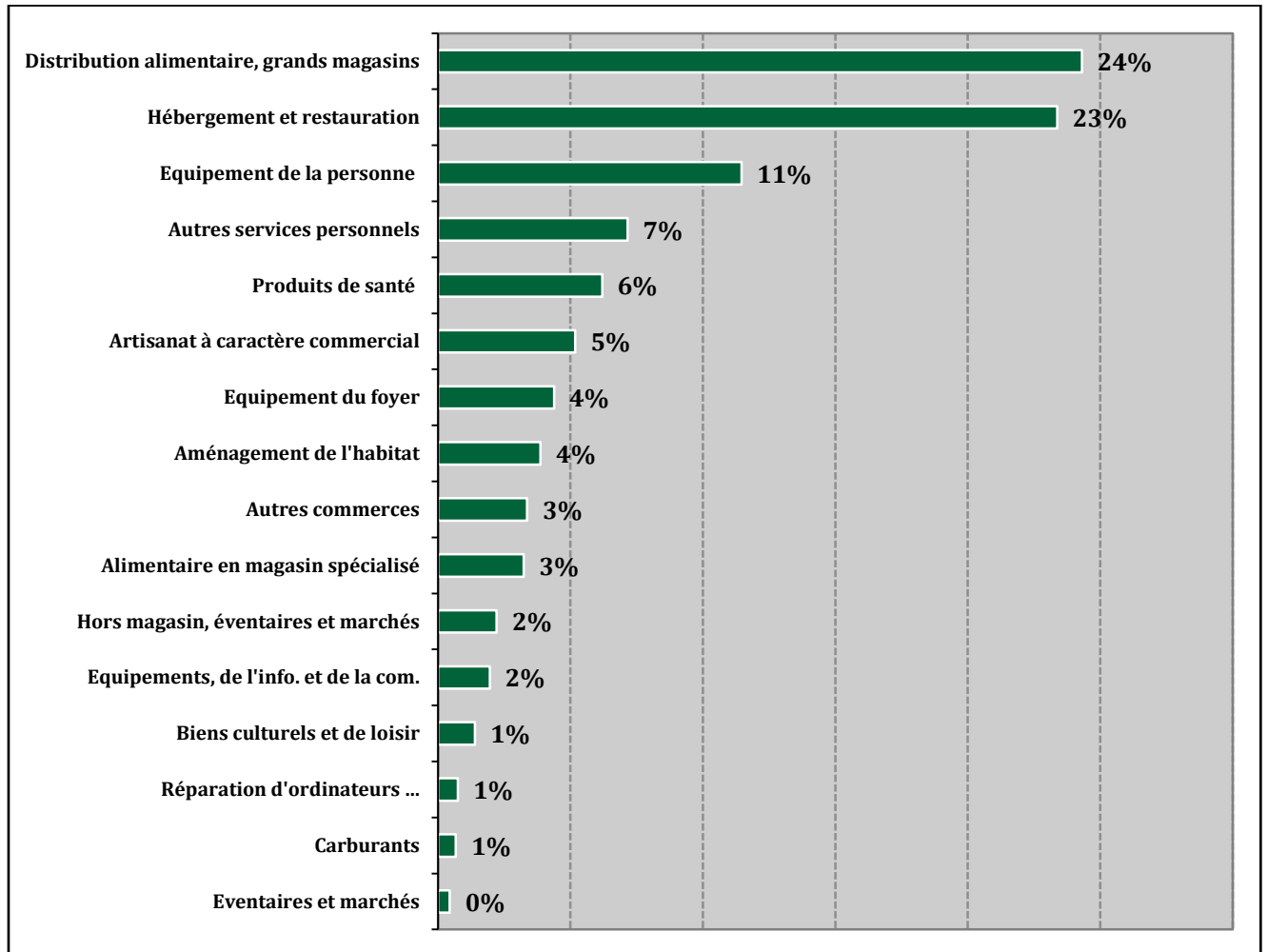
Comme le montre le graphique 3, les magasins non spécialisés représentent près d'un quart du total de l'emploi salarié dans le commerce (distribution alimentaire et grands magasins) des villes de taille moyenne. Il en est de même pour l'hébergement et la restauration. Ces deux secteurs concentrent ainsi près de 50 % des effectifs salariés liés au commerce.

A l'opposé, des secteurs comme les magasins hors boutiques, les éventaires et marchés, les commerces de carburants, de réparation, de biens culturels et loisir, de l'équipement de l'information et de la communication emploient peu de salariés comparativement aux autres secteurs.

¹³ La hausse est plus forte que celle sur l'ensemble du périmètre du commerce retenu.

Annexe I

Graphique 3 : Part des effectifs salariés dans les secteurs commerciaux dans les villes moyennes en 2013



Source : Répertoire SIRENE, CLAP, traitements DGE et mission.

2.1.3.2. Une hausse du volume d'emploi salarié dans les villes moyennes sur la période 2010-2014

L'emploi salarié dans le commerce est en baisse en 2012 avant de repartir à la hausse à partir de 2013 dans les villes moyennes. Les grandes villes n'ont pas connu l'inflexion de 2012 dans les chiffres de l'emploi salarié (cf. tableau 5).

Tableau 5 : Évolution des effectifs salariés du commerce élargi

	Villes moyennes	Grandes villes centres
2010	1 153 524	648 086
2011	1 155 656	651 520
2012	1 148 565	652 040
2013	1 152 727	658 747
Évolution entre 2010 et 2013	-0,1 %	1,6 %
Évolution prévisionnelle entre 2010 et 2014¹⁴	1,8 %	4,1 %

¹⁴ Les données précises pour 2014 sur les effectifs salariés ne sont pas connues exhaustivement mais seulement sur une tranche d'effectifs par établissement. La DGE a ainsi pu faire une estimation en prenant comme imputation la moyenne des effectifs de 2013 pour chaque tranche.

Annexe I

Source : Répertoire SIRENE, CLAP, traitements DGE et mission.

L'emploi salarié dans les villes moyennes entre 2010 et 2014 diminue fortement pour les commerces de carburants, des réparations d'ordinateur, des équipements du foyer et des biens culturels et de loisirs (perte supérieure à - 5 %).

A l'inverse certains secteurs recrutent et sont dynamiques : les services personnels, les commerces de l'équipement de la personne, de l'information et de la communication, des éventaires et marchés ainsi que l'alimentaire en magasin spécialisé (cf. tableau 6).

Tableau 6 : Évolution des effectifs salariés dans les villes moyennes selon les secteurs

Diminution de l'emploi salarié entre 2010 et 2014		Augmentation de l'emploi salarié entre 2010 et 2014	
Secteur	Évolution entre 2010 et 2014	Secteur	Évolution entre 2010 et 2014
Carburants	-14 %	Produits de santé	2 %
Réparation d'ordinateurs	-9 %	Hébergement et restauration	3 %
Équipement du foyer	-8 %	Artisanat à caractère commercial	4 %
Biens culturels et de loisir	-5 %	Autres services personnels	5 %
Commerce hors magasin, éventaires et marchés	-3 %	Équipement de la personne	5 %
Autres commerces	-3 %	Équipement de l'information et de la communication	6 %
Aménagement de l'habitat	-2 %	Éventaires et marchés	8 %
Distribution alimentaire, grands magasins	0 %	Alimentaire en magasin spécialisé	15 %

Source : Répertoire SIRENE, CLAP, traitements DGE et mission.

L'emploi salarié dans les grandes villes évolue de la même façon que dans les villes moyennes pour quasiment tous les secteurs mais avec des variations plus importantes. Cependant contrairement aux villes moyennes, l'emploi dans le secteur de la réparation d'ordinateurs et dans le commerce hors magasin progresse fortement dans les grandes villes (+13 % et + 29 %), tandis qu'il diminue dans le commerce d'équipements, de l'information et de la communication (-11 %).

2.1.4. La grande distribution et les grands magasins occupent une place de plus en plus importante en termes de surface dans le commerce de détail au sein des villes moyennes

Le secret statistique impose de limiter l'étude à 1 060 communes sur les 2 618 communes de notre périmètre, soit 40,5 %.

Comme précisé dans le tableau 7, les surfaces de la grande distribution et des grands magasins représentent entre 20 % et 25 % des surfaces commerciales¹⁵. Cette part augmente pour les villes moyennes (à l'exception des villes banlieues des grandes villes centres) entre 2009 et 2013. Cette hausse témoigne d'un dynamisme économique plus grand pour ce secteur dans le paysage commercial urbain.

¹⁵ Commerce de détail au sens strict de l'Insee.

Annexe I

Tableau 7 : Évolution de la part de la surface de la grande distribution et grands magasins dans la surface totale du commerce de détail entre 2009 et 2013

	Ville-centre		Périphérie			Ville isolée
			Ville-centre moyenne		Grandes ville-centre	
	Moyenne	Grande	Villes moyennes	Petites communes des villes moyennes	Villes moyennes	
Nombre de communes	208	33	27	534	229	29
Part de la surface de la grande distribution et grands magasins en 2009	20,6 %	20,1 %	24,0 %	20,8 %	26,3 %	22,5 %
Part de la surface de la grande distribution et grands magasins en 2013	22,1 %	19,2 %	24,8 %	22,3 %	25,8 %	24,2 %
Évolution en points	1,5	-0,9	0,8	1,5	-0,5	1,7

Source : Estimations DGE et traitements de la mission.

Cette tendance à l'accroissement de la part de surfaces commerciales de la grande distribution et des grands magasins dans l'ensemble du commerce de détail n'est toutefois pas récente. Sur la période 2009-2014, ce ratio a ainsi progressé de 30,5 à 33,2 %¹⁶.

2.1.5. Une rentabilité au m² dans le commerce plus forte en périphérie qu'en centralité mais qui dépend fortement du secteur d'activité

La rentabilité par m² est calculée par le ratio entre le chiffre d'affaires du secteur et la surface totale des points de vente de ce même secteur. Elle permet de compléter l'image du commerce obtenue avec les seuls chiffres d'affaires.

2.1.5.1. Le commerce de carburants et de produits de santé ont une rentabilité de plus de 10 000 € par m² quand le secteur de l'équipement du foyer dégage un chiffre d'affaires de moins de 2 000 € par m²

Le chiffre d'affaires moyen par m² dans le commerce de détail pour toutes les communes françaises en 2012 est de 3 739 €. **En comparaison du niveau national, la rentabilité par m² dans les seules villes moyennes est inférieure (3675 €) et supérieure dans les grandes villes centres (4 051 €).**

Selon les secteurs du commerce de détail¹⁷ implantés dans les villes de taille moyenne, la rentabilité par m² diffère : les plus rentables par m² sont le commerce de carburants, celui des produits de santé avec un CA au m² de plus de 10 000 € (cf. graphique 4). Les moins rentables sont :

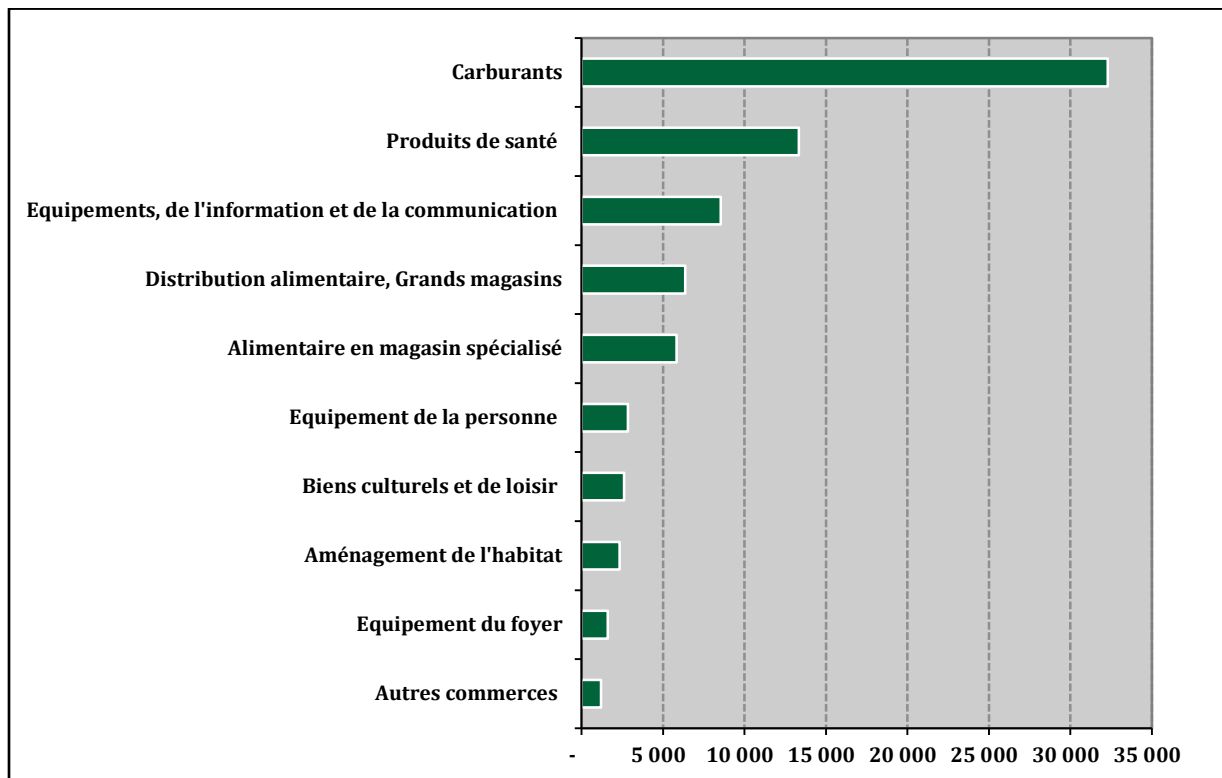
- ◆ avec un CA par m² de moins de 3 000 € : les commerces de biens culturels et de loisir, de l'aménagement de l'habitat ;
- ◆ avec un CA par m² de moins de 2 000 € les commerces de l'équipement du foyer et un certain nombre d'autres secteurs regroupés dans « autres commerces ».

¹⁶ Données issues de l'Enquête Points de vente de l'Insee de 2004 et 2009. Cette enquête n'a pas de fréquence définie. Celle de 2009 est la dernière en date.

¹⁷ Au sens de l'Insee.

Annexe I

Graphique 4 : Chiffre d'affaires par m² dans le commerce de détail pour les villes moyennes en 2012 (€/m²)



Source : Mission.

Annexe I

Tableau 8 : Chiffre d'affaires par m² en 2012 selon les secteurs du commerce de détail et la typologie des communes

	VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	BM des GVC
Commerce de détail en magasin non spécialisé (distribution alimentaire, grands magasins)	5 940	5 795	5 647	6 765	6 437	6 217	6 885
Commerce de détail alimentaire en magasin spécialisé	4 314	4 214	5 086	4 978	5 065	5 243	8 715
Commerce de détail d'aménagement de l'habitat	1 814	1 923	2 345	1 629	2 233	2 204	2 911
Commerce de détail d'équipement de la personne (sport, habillement, chaussure, bijouterie)	2 036	2 522	2 971	2 527	2 573	2 381	3 541
Commerce de détail d'équipement du foyer	1 137	1 209	1 334	1 249	1 411	1 354	2 094
Commerce de détail d'équipements, de l'information et de la communication en magasin spécialisé	5 334	6 198	6 797	7 154	7 081	6 072	11 842
Commerce de détail de biens culturels et de loisir en magasin spécialisé	1 956	2 119	2 543	2 197	4 009	2 324	3 235
Commerce de détail de carburants en magasin spécialisé	24 598	42 568	32 328	52 546	39 724	30 838	28 384
Commerce de détail de produits de santé (pharmacie, produits médicaux)	10 109	10 478	12 804	11 942	15 042	14 684	16 821
Autres commerces de détail en magasin spécialisé	1 023	997	1 071	989	1 031	1 233	1 524
Commerce de détail	3 049	3 090	3 268	3 474	3 686	3 392	4 415

Source : Icode, DGE.

Note de lecture : « VCM » pour ville centre moyenne, « VIM » pour ville isolée de taille moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

2.1.5.2. Le commerce de détail est plus rentable au m² en périphérie que dans les villes centres, à l'exception du commerce de carburants

Des disparités de rentabilité au m² pour un même secteur existent entre les villes moyennes (cf. tableau 8). Les villes banlieues des grandes villes centres sont les plus rentables au m² pour le commerce de détail (4 415 € au m²), dans quasiment tous les secteurs sauf le commerce de carburants¹⁸. Dans les commerces des biens culturels et de loisir, la rentabilité est plus élevée dans les banlieues des villes centres de taille moyenne que celles de grande taille.

De manière générale c'est en périphérie des villes centres que le chiffre d'affaires au m² est le plus élevé, à l'exception du commerce de l'équipement de la personne et de carburants.

2.1.6. Le taux d'équipement commercial, en nombre de commerces, est très différent selon les secteurs d'activités dans les villes moyennes en 2012

La densité commerciale varie beaucoup selon les secteurs commerciaux dans les villes moyennes en 2012. Le taux d'équipement en commerces par habitant dans les villes moyennes est supérieur à plus d'un commerce pour 1 000 habitants dans les secteurs suivants (cf. tableau 9 et graphique 5) :

- ◆ l'hébergement et restauration : presque 4 commerces pour 1 000 habitants ;
- ◆ les services personnels de proximité (coiffure, soins de beauté...) : 3 commerces pour 1 000 habitants ;
- ◆ le commerce d'équipement de la personne (sport, habillement, chaussure, bijouterie) : 2,3 commerces pour 1 000 habitants ;
- ◆ le commerce sur éventaires et marchés : 1,7 commerces pour 1 000 habitants ;
- ◆ les autres commerces de détail en magasin spécialisé (fleurs, biens d'occasion, charbons...) : 1,2 commerces pour 1 000 habitants ;
- ◆ le commerce alimentaire spécialisé (1 commerce pour 1 000 habitants).

Cependant pour certains secteurs, il y a moins d'un commerce pour 1 000 habitants, c'est le cas pour (cf. tableau 9 et graphique 5):

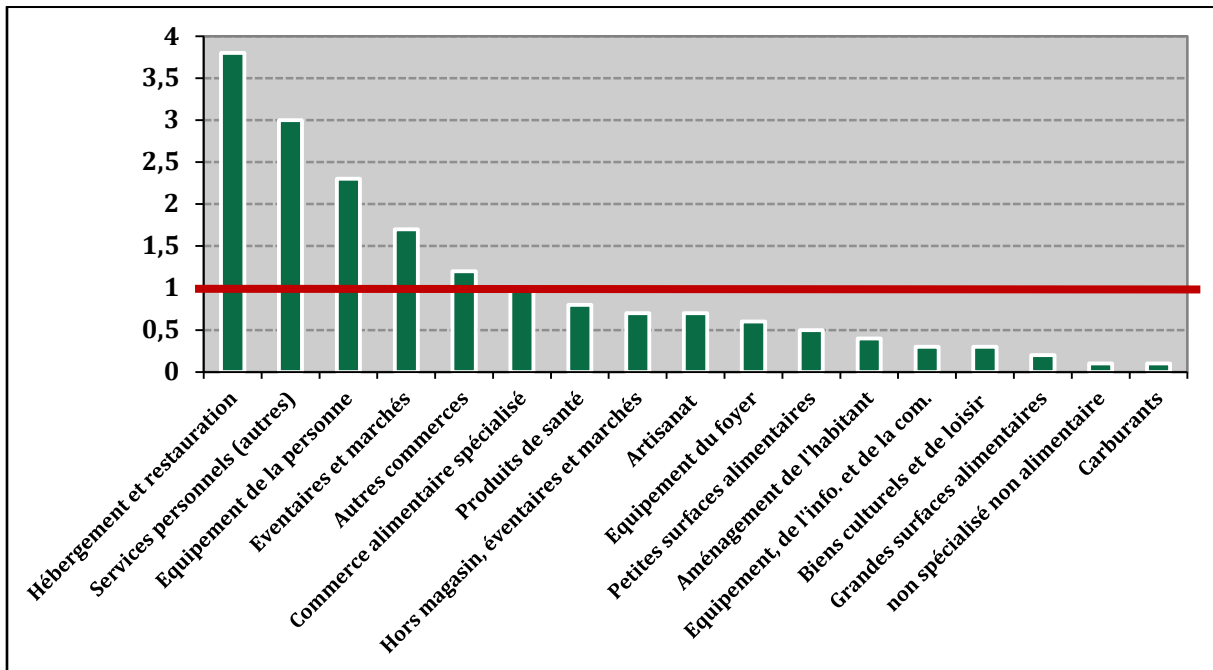
- ◆ le commerce de carburants : 1 commerce pour 10 000 habitants ;
- ◆ le commerce non spécialisé non alimentaire : 1 commerce pour 10 000 habitants ;
- ◆ les grandes surfaces alimentaires : 1 commerce pour 5 000 habitants ;
- ◆ l'équipement de l'information et de la communication : 1 commerce pour un peu plus de 3 000 habitants ;
- ◆ les biens culturels et de loisir : 1 commerce pour un peu plus de 3 000 habitants ;
- ◆ l'aménagement de l'habitat : 1 commerce pour un peu plus de 2 500 habitants ;
- ◆ les réparations d'ordinateurs et de biens personnels et domestiques : 1 commerce pour un peu plus de 2 500 habitants.

Des disparités existent au sein des villes de taille moyenne. De manière générale, les villes périphériques sont moins dotées que les villes-centres dans presque tous les secteurs. Elles sont néanmoins mieux dotées pour les services personnels de proximité (coiffure, soins de beauté...), pour le commerce de réparation et pour le commerce hors magasins, éventaires et marchés (cf. tableau 10).

¹⁸ Ce sont dans les villes isolées que ce commerce est le plus rentable au m².

Annexe I

Graphique 5 : Nombre de commerces pour 1 000 habitants en 2012 dans les villes moyennes



Source : Répertoire SIRENE, Recensement de la population Insee, Traitements DGE et mission.

Tableau 9 : Nombre de commerces pour 1 000 habitants en 2012¹⁹

	Villes moyennes	Grandes villes centres
Petites surfaces alimentaires	0,5	0,7
Grandes surfaces alimentaires	0,2	0,2
Commerce alimentaire spécialisé	1,0	1,2
Commerce non spécialisé non alimentaire	0,1	0,1
Commerce de détail d'aménagement de l'habitat	0,4	0,4
Commerce de détail d'équipement de la personne (sport, habillement, chaussure, bijouterie)	2,3	3,4
Commerce de détail d'équipement du foyer	0,6	0,7
Commerce de détail d'équipements, de l'information et de la communication en magasin spécialisé	0,3	0,4
Commerce de détail de biens culturels et de loisir en magasin spécialisé	0,3	0,6
Commerce de détail de carburants en magasin spécialisé	0,1	0,1
Commerce de détail de produits de santé (pharmacie, produits médicaux)	0,8	0,8
Autres commerces de détail en magasin spécialisé	1,2	1,9
Commerce de détail hors magasin, événementaires et marchés	0,7	0,9
Commerce de détail sur événementaires et marchés	1,7	1,7
Artisanat	0,7	0,7
Hébergement et restauration	3,8	6,3
Autres services personnels	3,0	3,4
Réparation d'ordinateurs et de biens personnels et domestiques	0,4	0,5

Source : Répertoire SIRENE, Recensement de la population Insee, Traitements DGE et mission.

¹⁹ Le choix de la date correspond au recensement de l'Insee pris en compte dans l'élaboration des catégories de communes dans les unités urbaines.

Tableau 10 : Nombre de commerces pour 1 000 habitants en 2012²⁰ selon le type de communes de taille moyenne

	VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	BM des GVC
Petites surfaces alimentaires	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,3	0,4
Grandes surfaces	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	2,4	0,2
Magasins non alimentaires non spécialisés	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Équipement du foyer	0,8	0,9	0,8	0,8	0,6	0,5	0,4
Aménagement de l'habitat	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,2
Biens culturels et de loisirs	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2
Équipement de la personne	3,4	3,8	3,5	3,0	2,3	1,1	1,4
Produits de santé	1,1	1,1	0,9	0,8	0,8	0,6	0,7
Autres commerces	1,6	1,6	1,6	1,6	1,3	1,0	0,9
Réparation	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,6	0,5
Autre service	2,6	2,5	3,1	3,1	3,1	3,6	3,5
Commerce de détail sur événementaires et marchés	1,7	2,0	2,2	1,8	1,8	1,4	1,5
Commerce de détail hors magasin, événementaires et marchés	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,8
artisanat	1,0	0,9	0,8	0,9	0,7	0,7	0,5
alimentaire spécialisé	1,3	1,3	1,2	1,3	1,0	0,7	0,7
carburant	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Équipements de l'information et de la communication	0,3	0,4	0,4	0,3	0,2	0,1	0,2
Hébergement et restauration	4,6	5,0	5,0	5,0	4,0	2,8	2,9

Source : Répertoire SIRENE, Recensement de la population Insee, Traitements DGE et mission.

Note de lecture : « VCM » pour ville centre moyenne, « VIM » pour ville isolée de taille moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

²⁰ Le choix de la date correspond au recensement de l'Insee pris en compte dans l'élaboration des catégories de communes dans les unités urbaines.

2.2. Des signes de fragilité économique dans le secteur du commerce

Pour un certain nombre d'indicateurs, la mission n'a pas pu obtenir des données au niveau communal. Certains signes témoins d'une fragilité dans le secteur du commerce seront donc analysés au niveau macro (soit à l'échelle de la France, soit à une définition plus institutionnelle du commerce).

2.2.1. Sur la dernière période observée, le secteur du commerce, au sens de l'Insee, connaît un ralentissement de son activité économique tant au regard du chiffre d'affaires généré que de l'évolution des effectifs salariés et non-salariés

Tableau 11 : Chiffres clés des évolutions du commerce au niveau national entre 2010 et 2014²¹

	Évolution du chiffre d'affaires		Évolution de l'emploi salarié		Évolution du nombre de sociétés et d'entreprises individuelles dans le commerce	
	Entre 2010 et 2012	Entre 2012 et 2014	Entre 2010 et 2012	Entre 2012 et 2014	Entre 2010 et 2012	Entre 2012 et 2014
Commerce de détail	6,6 %(*)	-0,4 %(*)	0,9 %	0,2 %	3,2 %	12,0 %
Commerce de gros	12,6 %(*)	-1,2 %(*)	0,0 %	-1,5 %	2,1 %	4,0 %
Commerce et réparation d'automobile	2,2 %	-0,1 %	-2,4 %	-3,5 %	8,4 %	12,0 %
Total commerce	9,3 %	-0,8 %	0,2 %	-0,8 %	3,6 %	6,9 %

Source : Insee, à partir des publications « La situation du commerce en 2012 » et « La situation du commerce en 2014 ».

Note de lecture : (*) : comprend également les données de l'artisanat commercial.

Les baisses du chiffre d'affaires et de l'emploi salarié à partir de 2012 sont deux indices révélant un ralentissement de l'activité économique du secteur du commerce en France (cf. tableau 11). A l'inverse, le nombre de sociétés et d'entreprises individuelles est en forte hausse depuis 2009 en raison notamment de la mise en place du régime des auto-entrepreneurs.

Dans une étude récente de l'Insee²², les effectifs non-salariés²³ dans le secteur du commerce et de l'artisanat commercial diminuent entre 2012 et 2013 de 1,3 % (-1,5 % dans le commerce de détail en magasin). De plus, leur revenu mensuel moyen en euros constants diminue de 4,1 % sur la période (-4,7 % pour le commerce de détail en magasin) et de 2,5 % hors dividendes.

²¹ Il s'agit des chiffres provisoires des comptes du commerce de l'Insee.

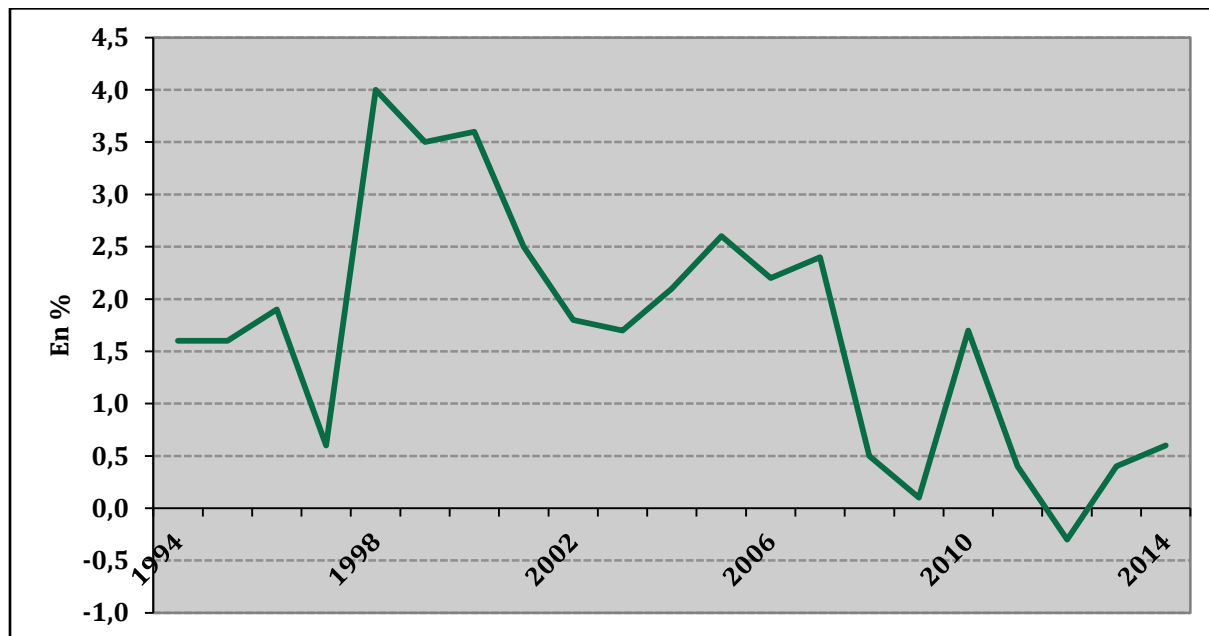
²² Insee Première n°1604 juin 2016, *Revenus d'activité des non-salariés en 2013*.

²³ Ces effectifs se décomposent en 70,2 % d'indépendants mono-actifs, 4,8 % d'indépendants pluriactifs, de 19,4 % d'autoentrepreneurs mono-actifs et de 5,6 % d'autoentrepreneurs pluriactifs.

2.2.2. Une consommation des ménages atone depuis 2011

La consommation des ménages évolue peu depuis 2011 et a même baissé entre 2012 et 2013 (-0,3 %) (cf. graphique 6). Le taux annuel d'évolution de la dépense des ménage est loin des 2 % d'avant la crise économique²⁴. Ainsi, le secteur du commerce fait face à un problème du marché de la demande alors que les points de vente se multiplient.

Graphique 6 : Taux annuel d'évolution de la dépense des ménages en volume



Source : Insee, comptes nationaux.

Note de lecture : Entre 2013 et 2014, la consommation a augmenté de 0,6 %.

2.2.3. Une hausse importante des défaillances est constatée dans le secteur du commerce et de l'hébergement - restauration

Les statistiques de défaillance d'entreprises²⁵ permettent de quantifier le nombre de commerces subissant des difficultés économiques à un moment de leur cycle de vie. (cf. encadré 6).

Encadré 6 : Élément de définition et statistiques de la défaillance d'entreprises

Une entreprise est en situation de défaillance ou de dépôt de bilan à partir du moment où une procédure de redressement judiciaire est ouverte à son encontre. Cette procédure intervient lorsqu'une entreprise est en état de cessation de paiement, c'est-à-dire qu'elle n'est plus en mesure de faire face à son passif exigible avec son actif disponible.

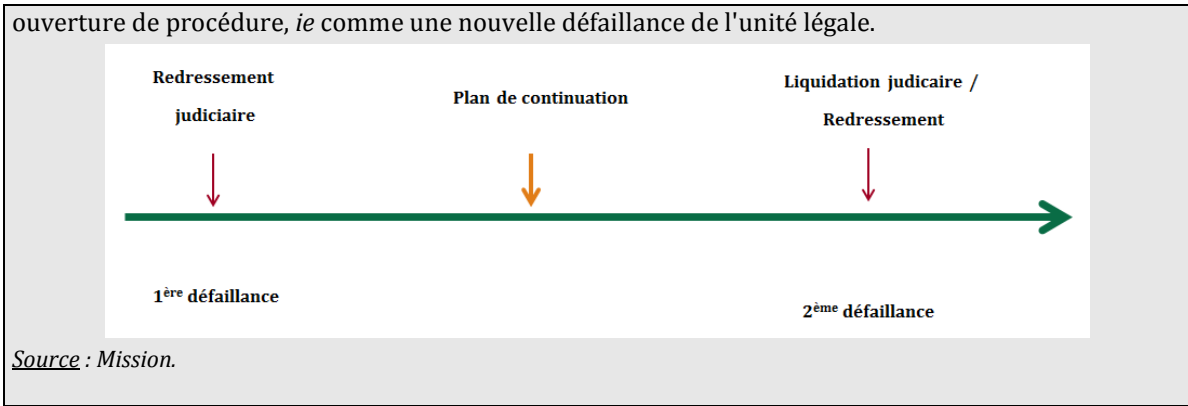
La Banque de France mobilise des informations collectées directement auprès des greffes des tribunaux de commerce, complétées par les données du Bulletin des annonces civiles et commerciales (BODACC). Les séries couvrent les redressements et liquidations judiciaires, en date de jugement.

Lorsqu'un plan de continuation ou un plan de cession intervient entre un redressement judiciaire et une liquidation judiciaire ou un nouveau redressement, il clôture la procédure initiale de redressement. La Banque de France comptabilise la liquidation ou le second redressement comme une

²⁴ La note de conjoncture de l'Insee (17 juin 2016) prévoit néanmoins une hausse de la consommation des ménages de 1,6 % en 2016 (forte augmentation au premier trimestre avec l'équipement du logement par le changement de standard de diffusion télévisuelle et la vente des billets pour l'Euro 2016 de football).

²⁵ Il faut différencier la notion de défaillance de la notion de cessation. Un jugement d'ouverture de procédure de défaillance ne se résout pas forcément par une liquidation.

Annexe I



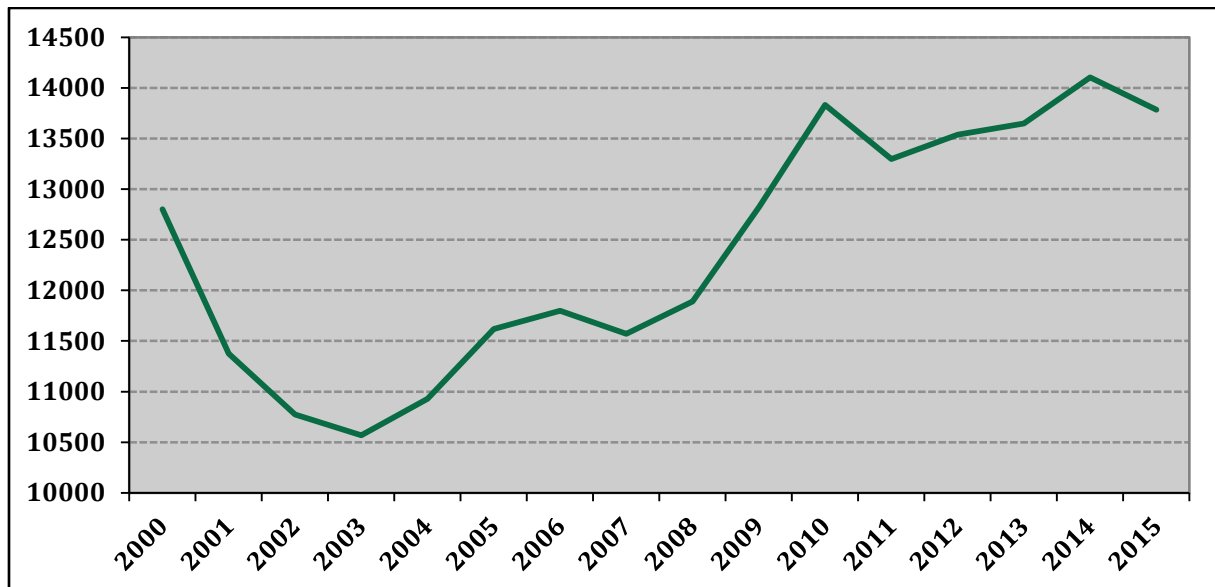
Source : Insee, Banque de France.

2.2.3.1. Dans le secteur du commerce, le nombre de défaillances a augmenté de 7,7 % en 15 ans

Le nombre de défaillances cumulé sur une année dans le secteur du commerce et de la réparation d'automobiles²⁶ a augmenté de 7,7 % entre 2000 et 2015 en passant de 12 801 à 13 785 défaillances (cf. graphique 7). Cet indicateur des défaillances dans le secteur du commerce peut constituer aussi un élément complémentaire à l'objectivation de la fragilité économique de certains acteurs du secteur.

Un zoom sur les PME du commerce et réparations d'automobiles montre une évolution plus importante de 20 % passant de 11 374 à 13 665 entre 2010 et 2015.

Graphique 7 : Évolution du nombre cumulé sur douze mois de défaillances dans le commerce et réparation d'automobiles



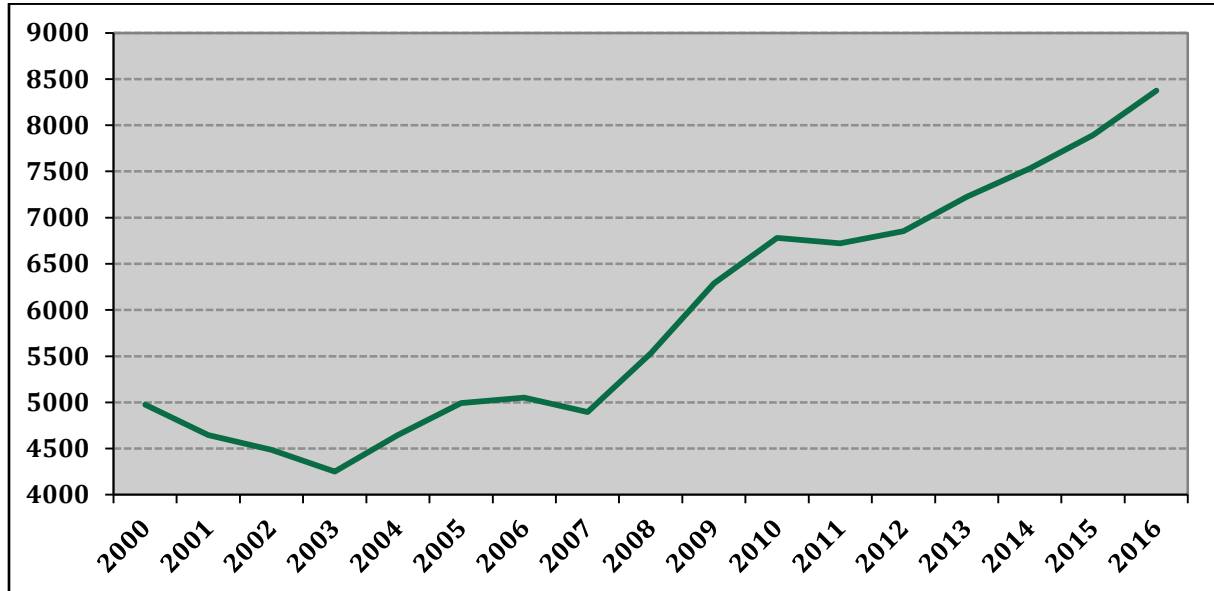
Source : Banque de France, extraction du 17 juin 2016. Mois de référence : janvier. Note de lecture : Le nombre de défaillances indiqué en janvier de l'année N correspond au nombre de défaillances entre janvier de l'année N-1 et janvier de l'année N. On peut donc considérer qu'il s'agit de l'année N-1.

²⁶ Section G Commerce et réparation d'automobiles et de motocycles qui comprend le commerce de gros, le commerce de détail et le commerce et réparation d'automobiles et de motocycles (Naf rév.2, 2008).

2.2.3.2. Dans le secteur de l'hébergement et restauration, le nombre de défaillances a augmenté de 59 % en 15 ans

Comme le montre le graphique 8, le nombre de défaillances cumulé sur une année dans le secteur de l'hébergement et restauration²⁷ a augmenté de 59 % entre 2000 et 2015 en passant de 4 974 à 7 893 défaillances.

Graphique 8 : Évolution du nombre cumulé sur 12 mois de défaillances dans l'hébergement et restauration



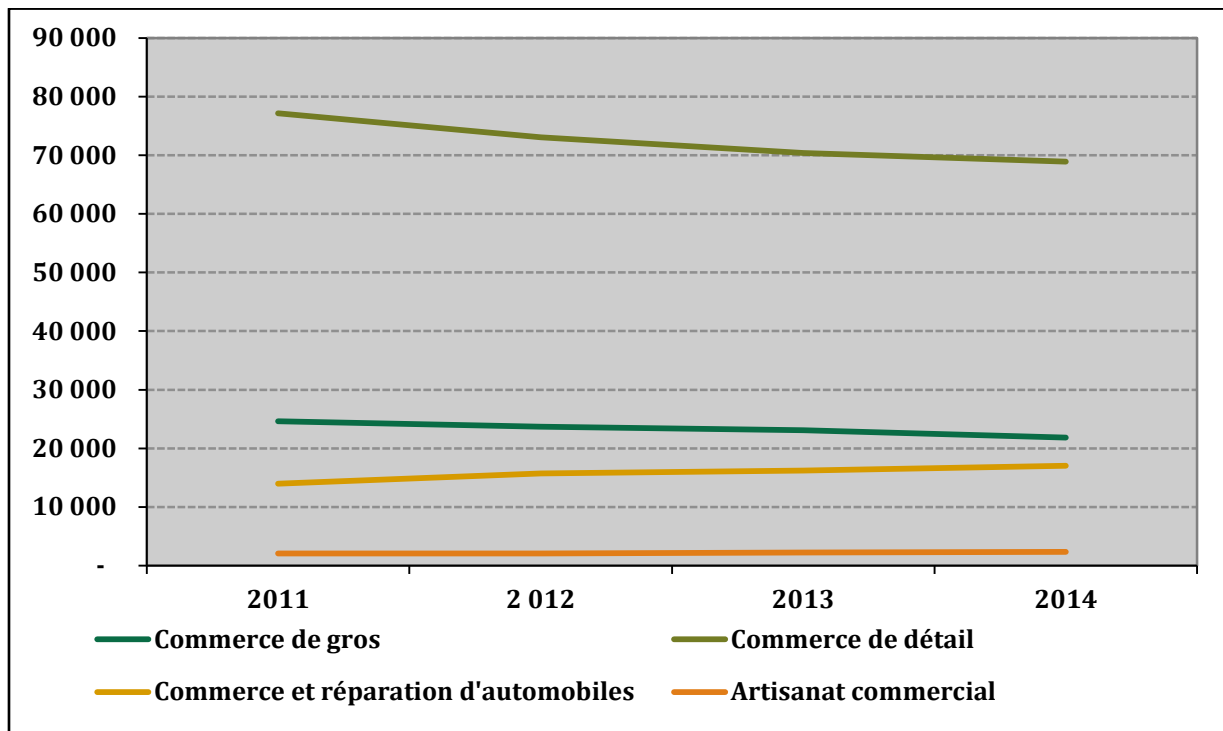
Source : Banque de France, extraction du 17 juin 2016. Mois de référence : janvier. Note de lecture : Le nombre de défaillances indiqué en janvier de l'année N correspond au nombre de défaillances entre janvier de l'année N-1 et janvier de l'année N. On peut donc considérer qu'il s'agit de l'année N-1. Une diminution du nombre de créations d'entreprises dans le secteur du commerce de détail

Le poids des créations d'entreprises dans le commerce est le plus important dans le commerce de détail. En effet, sur les 111 100 entreprises créées dans le commerce, 62,6 % appartiennent au commerce de détail. Cependant, entre 2011 et 2014 le nombre de créations dans ce secteur a diminué de 11 % (cf. graphique 9).

A l'inverse, l'artisanat commercial (qui ne correspond pas au commerce *stricto sensu*) est quant à lui dynamique en termes de créations avec une hausse de 12 % sur la même période, mais ne représente que 2,1 % des créations dans le commerce en 2014.

²⁷ Secteur I Hébergement et restauration (Naf rév.2, 2008).

Graphique 9 : Évolution du nombre de créations de sociétés et d'entreprises individuelles dans le commerce entre 2010 et 2014



Source : Insee, *La situation du commerce en 2014*.

2.2.4. Une faible pérennité des auto-entrepreneurs dans le secteur du commerce

Une étude récente de l'Insee²⁸ montre que c'est dans le commerce²⁹ que le nombre d'immatriculations des auto-entrepreneurs est le plus important : 20 % des immatriculations totales en 2010 (cf. tableau 12). Or la pérennité de ce secteur est moindre puisque moins de la moitié des auto-entrepreneurs ayant démarré sont encore actifs trois ans après leur immatriculation (46 %). Pour l'ensemble de l'économie, le taux de pérennité à trois ans des auto-entrepreneurs ayant démarré est plus élevé, il est de 49 %.

De plus parmi les 20 % d'immatriculations en 2010 dans le commerce, seulement 54 % démarrent une activité économique, *ie* a déclaré au moins un chiffre d'affaires non nul à l'Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale (Acos) dans les huit trimestres suivant son inscription. Ce taux de démarrage est plus faible que pour le reste de l'économie (62 %).

Cette faible pérennité des auto-entrepreneurs dans le secteur du commerce peut en décourager certains et expliquer en partie la diminution des créations d'entreprises observée depuis 2011 alors que leur nombre avait fortement augmenté entre 2009 et 2010 suite à la mise en place de ce régime.

²⁸ *Auto-entrepreneurs immatriculés en 2010 : trois ans après, 30 % sont encore actifs*, Insee Première, mai 2016. Échantillon de 40 000 auto-entrepreneurs inscrits au 1^{er} septembre 2010.

²⁹ Commerce pris dans son acception la plus large au sens de l'Insee (commerce de gros, de détail, réparations automobiles).

Annexe I

Tableau 12 : Pérennité à trois ans dans les différents secteurs de l'économie (en %)

Secteur d'activité	Proportion à l'immatriculation	Taux de démarrage	Taux de pérennité à trois ans des auto-entrepreneurs ayant démarré	Part des auto-entrepreneurs actifs trois ans après leur immatriculation parmi l'ensemble des inscrits
Santé humaine et action sociale	2	78	71	55
Enseignement	5	76	56	43
Arts, spectacles et activités récréatives	4	66	55	36
Industrie	4	68	53	36
Autres activités de services aux ménages	13	64	51	33
Construction	15	59	50	29
Hébergement et restauration	2	58	47	27
Commerce	20	54	46	25
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	17	67	45	30
Activités de services administratifs et de soutien	8	61	46	28
Information et communication	6	61	43	26
Transports et entreposage, activités financières et d'assurance, activités immobilières	2	49	39	19
Ensemble	100	62	49	30

Source : Insee, enquête auto-entrepreneurs 2010.

3. Le mouvement de dévitalisation commerciale des villes moyennes se confirme en 2015

3.1. Une absence de définition par les acteurs institutionnels

Pour appréhender et mesurer la dévitalisation des villes moyennes, la mission a jugé pertinent de retenir la vacance commerciale comme indicateur de mesure de ce phénomène. La vacance évalue l'ajustement de l'offre d'un territoire à la demande. La vacance commerciale, si elle se confirme dans le temps, peut ainsi témoigner d'un déclin structurel de la commercialité d'une zone.

La vacance commerciale n'est pas définie par les acteurs institutionnels (cf. encadré 7). Cependant la mission a identifié trois approches envisageables pour mesurer et objectiver le phénomène de la vacance commerciale, seules les deux dernières ont pu être retenues par la mission pour mener ses analyses :

Annexe I

- ◆ une approche fiscale : le taux de vacance commerciale pourrait être calculé à partir des données relatives à la **taxe sur les friches commerciales**. Cet impôt local porte sur les biens commerciaux inexploités. Les locaux utilisés pour une activité commerciale qui ne sont plus affectés à une activité soumise à cotisation foncière des entreprises (CFE) depuis au moins 2 ans au 1^{er} janvier de l'année d'imposition et restés inoccupés pendant cette période peuvent sur décision de la commune être soumis à cette taxe. Elle n'est pas due lorsque l'absence d'exploitation est indépendante de la volonté du contribuable. **Néanmoins, la mission n'a pas pu utiliser l'approche fiscale pour mesurer la vacance commerciale car peu de communes ont instauré la mise en application de cette taxe. Ainsi, en 2013, seules 65 communes y ont recours ;**
- ◆ le recours à une expertise privée : la mission a identifié l'expertise de **l'Institut pour la ville et le commerce** qui calcule, chaque année, **un taux de vacance commerciale pour les centres-villes uniquement ;**
- ◆ l'utilisation **des fichiers fondamentaux fonciers et des bases cadastrales** détenus par la DGFIP a aussi permis de calculer un taux de vacance commerciale à l'échelle communale sans précision de centralité particulière.

Encadré 7 : La vacance commerciale, un phénomène difficile à objectiver

La vacance commerciale n'a [...] que très peu été abordée dans la recherche urbaine, vraisemblablement parce qu'elle reste un phénomène difficile à objectiver, malgré sa visibilité croissante dans l'espace. Ainsi, de manière significative, il n'existe pas de définition académique de la vacance commerciale. Le concept est soit omis (comme dans le « *Dictionnaire de l'aménagement et du commerce* » ou dans le « *Dictionnaire analytique de la distribution* »), soit abordé dans une acception ou trop large (comme dans le « *Dictionnaire commercial de l'académie des sciences commerciales* », qui reprend simplement la définition usuelle du terme) ou trop restrictive (comme dans le « *Dictionnaire de l'immobilier et de la ville* », qui définit la vacance immobilière par référence uniquement au marché du logement).

Pour leur part, l'administration publique et les professionnels de l'immobilier appréhendent la vacance commerciale en général comme une conséquence d'un désajustement temporaire entre l'offre et la demande en locaux commerciaux. En France, par exemple, l'Insee et les services fiscaux définissent la vacance comme l'état d'un bien immobilier inoccupé, disponible à la location. Pourtant, la vacance peut aussi se rapporter à des locaux inoccupés en cours de bail. Surtout, la vacance est ramenée, selon cette acception, à un accident de marché ; il s'agit d'un phénomène de nature conjoncturelle et réversible. Or, elle peut se rapporter à des locaux inoccupés définitivement sortis du marché et revêtir en conséquence un caractère durable voire irréversible.

Source : La vacance commerciale, marqueur spatial d'une crise de croissance du commerce moderne, Pascal Madry, in Mutations de l'espace marchand, Rennes, PUR, 2016.

3.2. Les travaux de l'Institut pour la ville et le commerce soulignent une aggravation de la vacance commerciale en centre-ville

L'Institut pour la ville et le commerce définit la vacance comme l'état d'un **local commercial non exploité pour une durée indéterminée**. Elle est mesurée « de visu », lors de relevés de terrain réalisés par la société Codata (cf. encadré 8), puis est retraitée et fiabilisée par l'Institut pour la ville et le commerce. Ainsi cet institut a renseigné l'évolution de l'occupation d'environ 135 000 cellules commerciales localisées dans les 200 plus grandes unités urbaines (hors Paris) pour 2001 et la période continue 2012-2015. Bien qu'essentielle aux travaux de la mission, il est précisé que la mesure Codata, et le retraitement associé comportent certaines limites importantes (cf. encadré 9). En l'absence d'alternative et après analyse de la mission, il a été décidé d'exploiter cette source d'informations.

Encadré 8 : Base de données CODATA

L'Institut pour la ville et le commerce et l'observatoire de la vacance commerciale de la fédération pour

Annexe I

l'urbanisme et le développement du commerce spécialisé (PROCOS) s'appuie sur la base réalisée par la société Codata pour calculer les taux de vacance commerciale des centres-villes des principales villes en France

La société Codata a créé une méthode d'inventaire du commerce existant au niveau de la parcelle cadastrale. Les données sont collectées selon une périodicité annuelle par des équipes de la société Codata selon deux modalités :

- la recherche de terrain via un inventaire réalisé périodiquement permettant un recensement exhaustif de tous les emplacements commerciaux dans les centres villes, centres commerciaux, *retail parks*, zones d'activités (ZAC) ou *outlet center* ;
- la recherche *in-house* qui consiste en une veille de presse et veille internet pour collecter les données relatives aux projets commerciaux, enseignes et prestataires.

Cette base couvre les principaux sites commerciaux (centres-villes, grandes galeries marchandes, magasins d'usines...) pour les 350 premières villes de France en 2015, ie l'exhaustivité de celles de plus de 50 000 habitants et quelques communes de moins de 50 000 habitants.

Source : Mission, Documentation Codata, Entretiens avec M. Pascal Madry, directeur de l'Institut pour la ville et le commerce et M. Sylvain Beaulieu.

Encadré 9 : Les limites de l'indicateur de l'Institut pour la ville et le commerce

Plusieurs limites sont à prendre en considération dans l'exploitation de cette source de données, il s'agit notamment de :

- ◆ la définition du **périmètre du centre-ville** qui est propre à la société Codata et peut évoluer, à la marge, d'une année sur l'autre, ce qui peut rendre plus difficile l'étude d'une évolution des taux de vacance à périmètre constant ;
- ◆ la **qualité de la donnée collectée**, en effet, le caractère vacant d'un local commercial est défini visuellement par des relevés de terrain annuels. La société Codata s'emploie à différencier les locaux vides ou vacants de ceux simplement en travaux mais cela peut parfois être délicat de faire la différence visuellement.
- ◆ le **périmètre du commerce retenu**, ainsi la notion de secteur d'activité commerciale, d'enseigne nationale est propre à la société Codata et ne recoupe pas parfaitement avec les nomenclatures Insee. Ce qui peut faire diverger le périmètre sectoriel retenu du commerce. Le périmètre de la base Codata est le suivant : le commerce de détail au sens de l'Insee, le commerce de vente et de réparation automobile, l'artisanat commercial, les services marchands (coiffeur, blanchisserie, restauration...). Le commerce de gros est exclu³⁰.
- ◆ la **définition de vacance, en effet**, la société Codata effectuant principalement des relevés visuels une fois par an, cette modalité de collecte de l'information ne peut pas prendre en compte la notion de durée de la vacance observée intégrant par exemple le temps du marché immobilier (vente, achat de locaux).

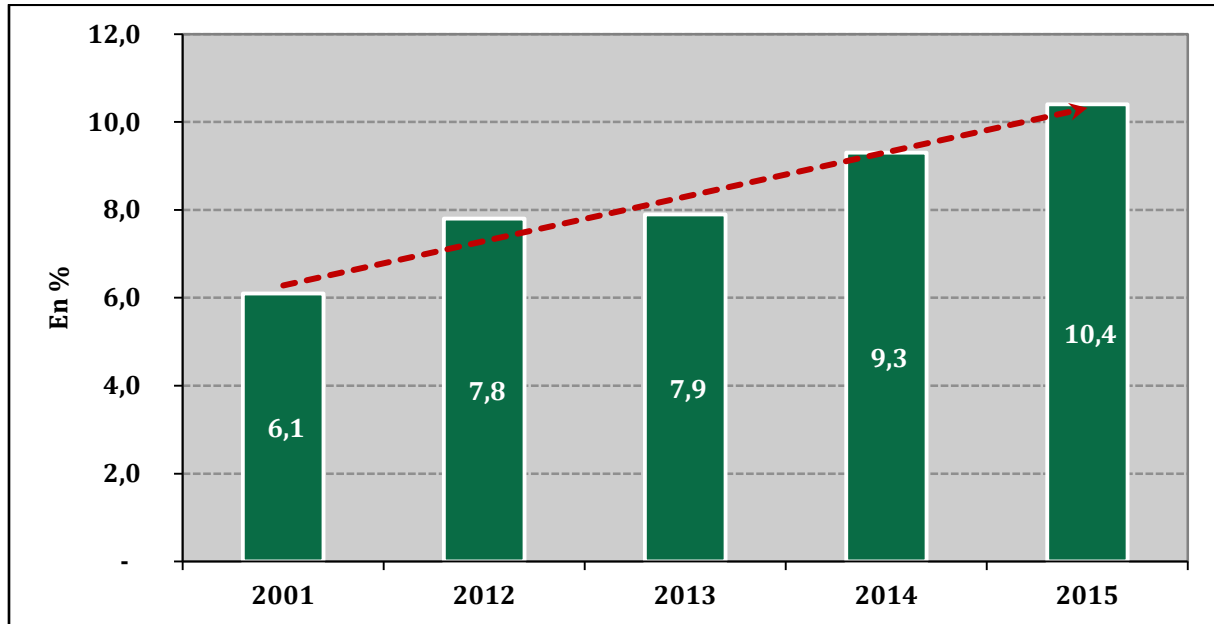
Source : Mission, Documentation Codata, Entretiens avec Monsieur Pascal Madry et Monsieur Sylvain Beaulieu.

³⁰ Le champ du commerce utilisé par la base Codata et l'Institut pour la ville et le commerce couvre le périmètre sectoriel de la mission et le commerce de vente et réparation automobile.

3.2.1. Un mouvement global qui concerne de nombreuses communes françaises (moyennes et grandes)

Les données de l'Institut pour la ville et le commerce ne concernent que les centres-villes des communes. **Sur un panel portant sur 187 centres-villes³¹, le taux de vacance était de 6,1 % en 2001 pour atteindre une moyenne de 10,4 % en 2015** (cf. graphique 10). En parallèle, le nombre de commerces en centre-ville a baissé de -10,4 %³².

Graphique 10 : Évolution du taux de vacance



Source : Institut pour la ville et le commerce. Panel de 187 centres-villes³³.

Entre 2001 et 2015, la distribution des taux de vacance commerciale (hors valeurs extrêmes³⁴) se décale vers le haut. En effet, le niveau du premier quartile, de la médiane et du troisième quartile³⁵ sont en hausse lorsque l'on compare les années 2001 et 2015 (cf. graphique 11). **Il s'agit donc d'un phénomène global.** De plus, l'évolution de la vacance commerciale ne touche pas les villes de façon homogène puisque l'allongement de la boîte à moustache³⁶ (boxplot) montre **une plus forte dispersion des taux de vacance en 2015 qu'en 2001.**

³¹ Les communications de l'Institut pour la ville et le commerce font référence à un panel de 191 villes. L'Institut pour la ville et le commerce n'a pas encore terminé son travail de fiabilisation des données et du périmètre géographique pour 4 villes à la fin de la mission. Elles ont donc été retirées pour pouvoir comparer les données sur les cinq années retenues.

³² Cette baisse du nombre de commerces en centre-ville s'oppose à la tendance précédemment mise en avant sur la hausse du nombre de points de vente. Cela peut venir d'une différence de périmètre géographique : centre-ville et non commune, et du périmètre commercial puisqu'ici est considéré également le commerce de vente et réparations d'automobile. Cependant la tendance nationale sur le nombre d'entreprises dans le commerce et réparation d'automobile est à la hausse (85 800 en 2011 et 99 200 en 2014).

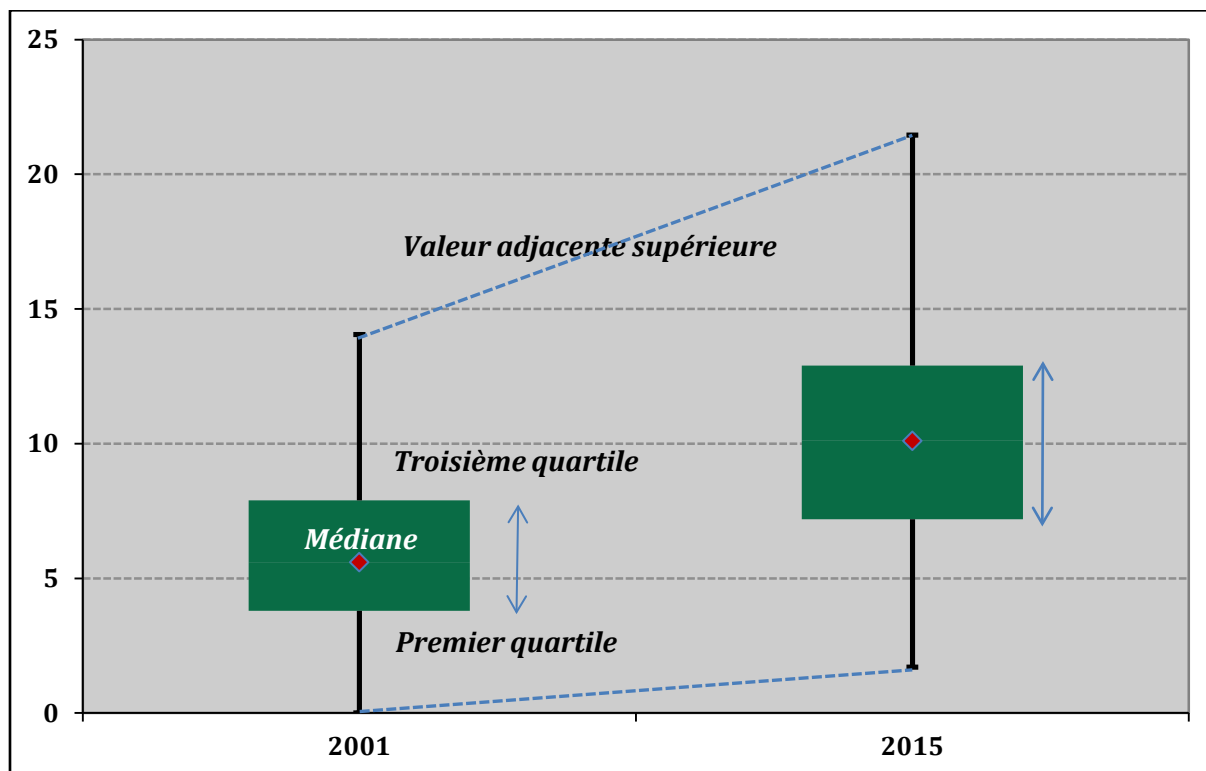
³³ Pour les années récentes, l'Institut pour la ville et le commerce complète son panel pour affiner le taux de vacance mais il ne peut pas être comparé aux années précédentes. En 2014, le taux de vacance commerciale en centre-ville serait de 8,5 %. Pour 2015, l'Institut pour la ville et le commerce n'a pas encore publié ses données.

³⁴ 3 villes en 2001 et 5 pour 2015.

³⁵ Le premier quartile correspond au taux de vacance au-dessous duquel se situent 25 % des villes du panel ; la médiane : 50 % des villes du panel, le troisième quartile : 75 % des villes du panel.

³⁶ Représentation graphique qui permet de visualiser la distribution d'une série statistique. Plus la taille de la boîte à moustache est allongée, plus la série est dispersée.

Graphique 11 : Analyse de la distribution des taux de vacance commerciale



Source : Institut pour la ville et le commerce, traitements de la mission. La valeur adjacente supérieure permet d'enlever les valeurs extrêmes, elle vaut $Q3 + 1,5(Q3 - Q1)$ où $Q3$ est le troisième quartile et $Q1$ le premier quartile. Panel de 187 villes.

3.2.2. Les centres-villes des villes moyennes sont particulièrement touchés par la vacance commerciale

L'Institut de la ville et le commerce retient par convention qu'en-deçà de 5 % la vacance peut être qualifiée de conjoncturelle et s'explique principalement en raison de frictions entre l'offre et la demande de locaux commerciaux. Au-dessus de 10 %, la vacance est considérée comme élevée et constitue un indicateur d'une dévitalisation de la commercialité.

38 % des centres-villes des villes moyennes et 57 % des grandes villes centres ont un taux de vacance commerciale entre 5 et 10 %. Pour 55 % des villes moyennes le taux de vacance est jugé élevé, supérieur à 10 %, et 27 % pour les grandes villes (cf. tableau 13). **Les villes moyennes sont particulièrement touchées par la vacance commerciale** avec néanmoins des disparités importantes entre elles.

Tableau 13 : Nombre de centres-villes selon les catégories de taux en 2015

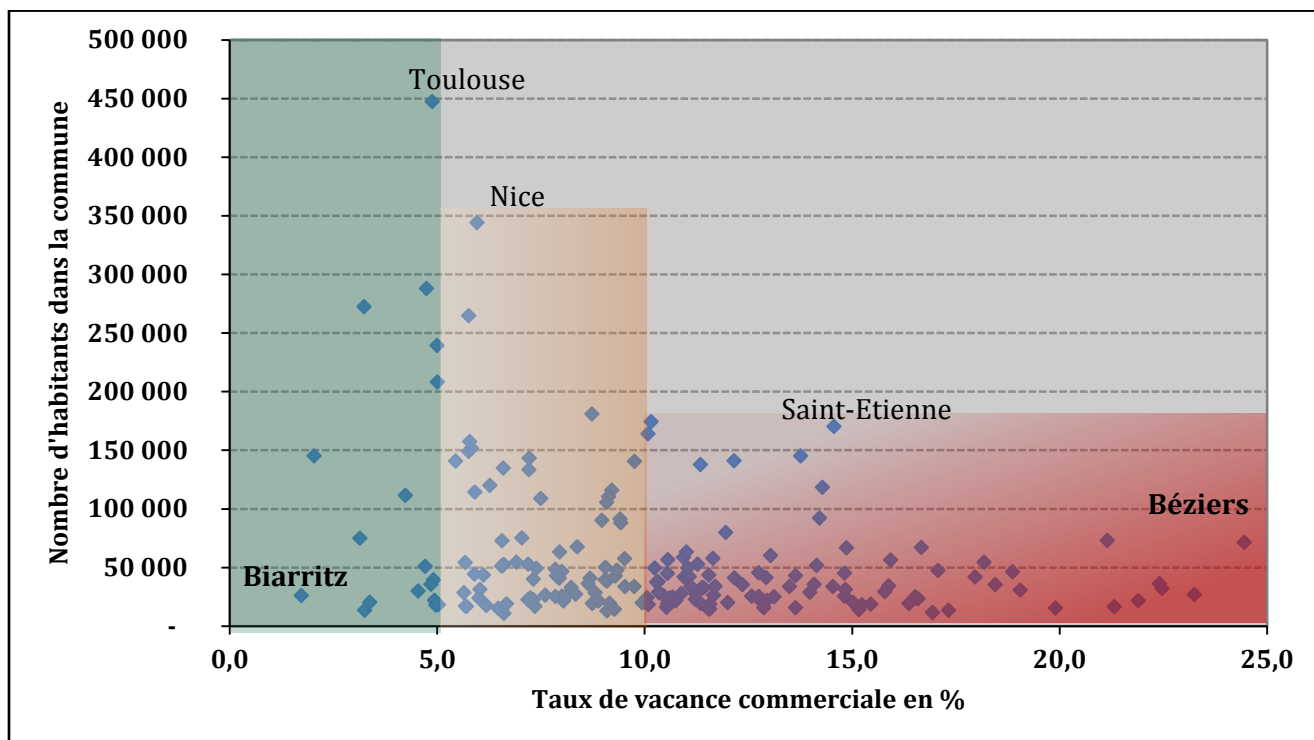
Catégories des communes dont le centre-ville est étudié	Taux entre 0 et 3 %	Taux entre 3 et 5 %	Taux entre 5 et 10 %	Taux supérieur à 10 %
Villes moyennes	1	9	59	86
Grandes villes centres	0	5	17	8

Source : Institut pour la ville et le commerce, le panel de 187 villes est rapproché des catégories de l'étude. Seules deux villes du panel ne font pas partie de ces catégories.

Note de lecture : Un taux en dessous de 5 % correspond à une vacance commerciale conjoncturelle due à des frictions entre l'offre et la demande en locaux commerciaux.

Les taux de vacance commerciale sont plus élevés dans les villes de moins de 150 000 habitants (cf. graphique 12).

Graphique 12 : Répartition des communes en fonction de la vacance commerciale constatée en 2015

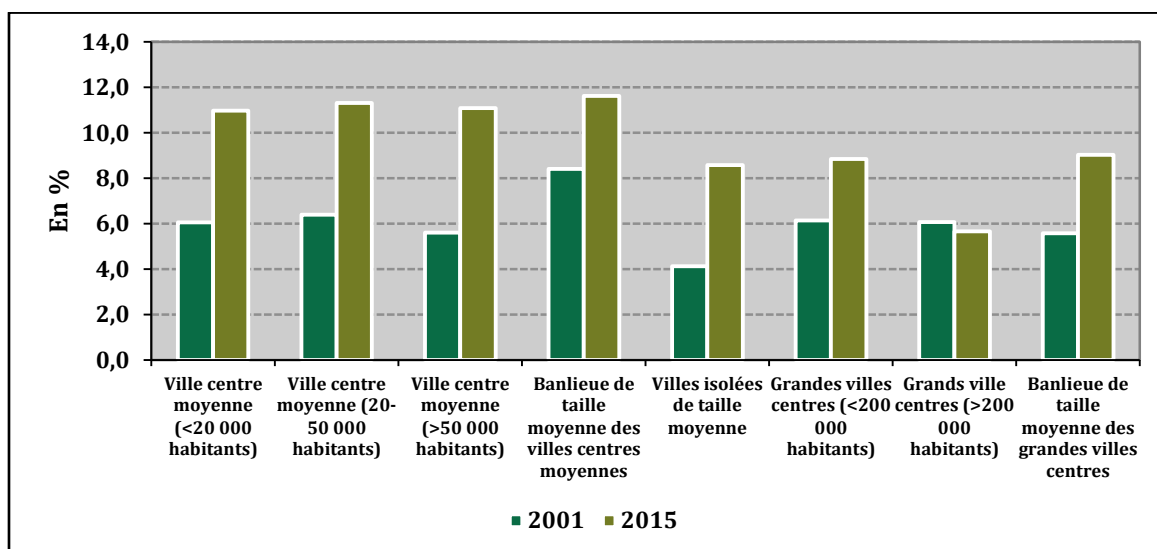


Source : Institut pour la ville et le commerce. Panel de 187 villes.

La vacance commerciale augmente dans tous les centres-villes des catégories du périmètre à l'exception des très grandes villes centres (plus de 200 000 habitants) pour lesquelles le taux baisse de 0,4 point. Les hausses les plus fortes concernent les centres-villes des communes centres moyennes (en variant en proportion inverse du poids de sa population) et ceux des villes moyennes isolées (+4,4 points) (cf. tableau 14 et graphique 13).

En parallèle, le nombre de commerces en centre-ville a baissé de -11,5 % dans les communes de taille moyenne avec des disparités entre les types de villes. Pour les villes centres la diminution est de -12,6 % et leur périphérie de -8,7 %. En revanche, le nombre de commerces augmente dans les centres-villes des villes isolées (+2,6 %).

Graphique 13 : Évolution du taux de vacance commerciale (en %) entre 2001 et 2015 selon la typologie des villes moyennes



Annexe I

Source : Institut pour la ville et le commerce.

En moyenne, 87 % des centres-villes des communes du panel ont vu leur taux de vacance commerciale augmenter entre 2001 et 2015. Ce taux s'élève à 90 % pour les villes-centres de taille moyenne.

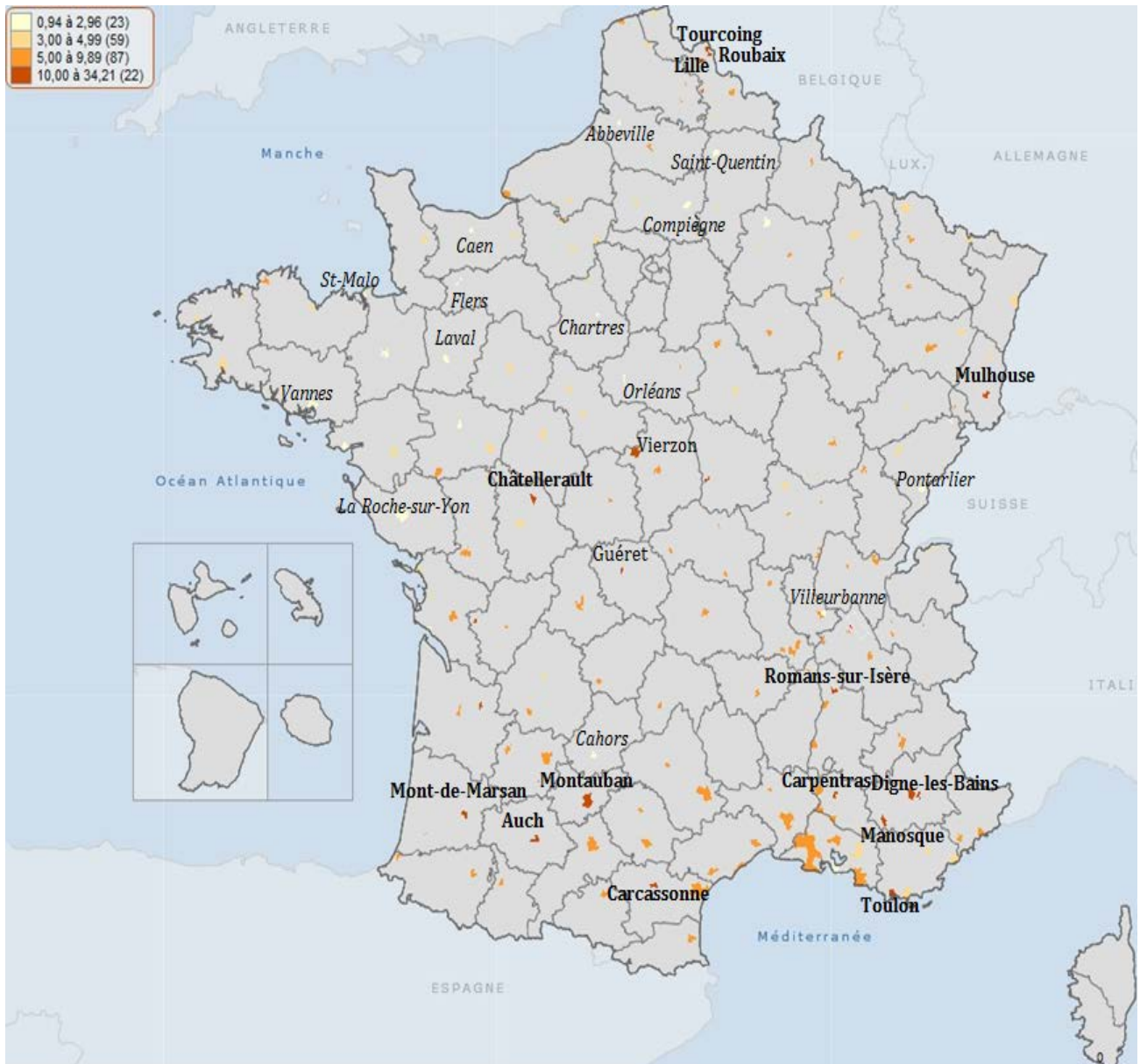
Tableau 14 : Évolution du taux de vacance commerciale des centres-villes entre 2010 et 2014 selon la typologie des villes moyennes

Catégories des communes dont le centre-ville est étudié	Nombre de communes	Taux moyen de vacance commerciale 2001	Taux moyen de vacance commerciale 2015	Évolution en points	Nombre de communes dont le taux a augmenté
Banlieue de taille moyenne des grandes villes centres	10	5,6 %	9,0 %	3,4	10 (100 %)
Villes isolées de taille moyenne	4	4,1 %	8,6 %	4,4	3 (75 %)
Banlieue de taille moyenne des villes centres moyennes	6	8,4 %	11,6 %	3,2	4 (67 %)
Grande ville centre (<200 000 habitants)	22	6,1 %	8,8 %	2,7	19 (86 %)
Grande ville centre (>200 000 habitants)	8	6,1 %	5,7 %	- 0,4	3 (38 %)
Ville centre moyenne (<20 000 habitants)	29	6,1 %	10,9 %	4,9	26 (90 %)
Ville centre moyenne (20-50 000 habitants)	81	6,4 %	11,3 %	4,9	74 (91 %)
Ville centre moyenne (>50 000 habitants)	25	5,6 %	11,1 %	5,5	22 (88 %)

Source : Institut de la ville et le commerce, le panel de 187 villes est rapproché des catégories de l'étude. Seules deux villes du panel ne font pas partie de ces catégories.

Annexe I

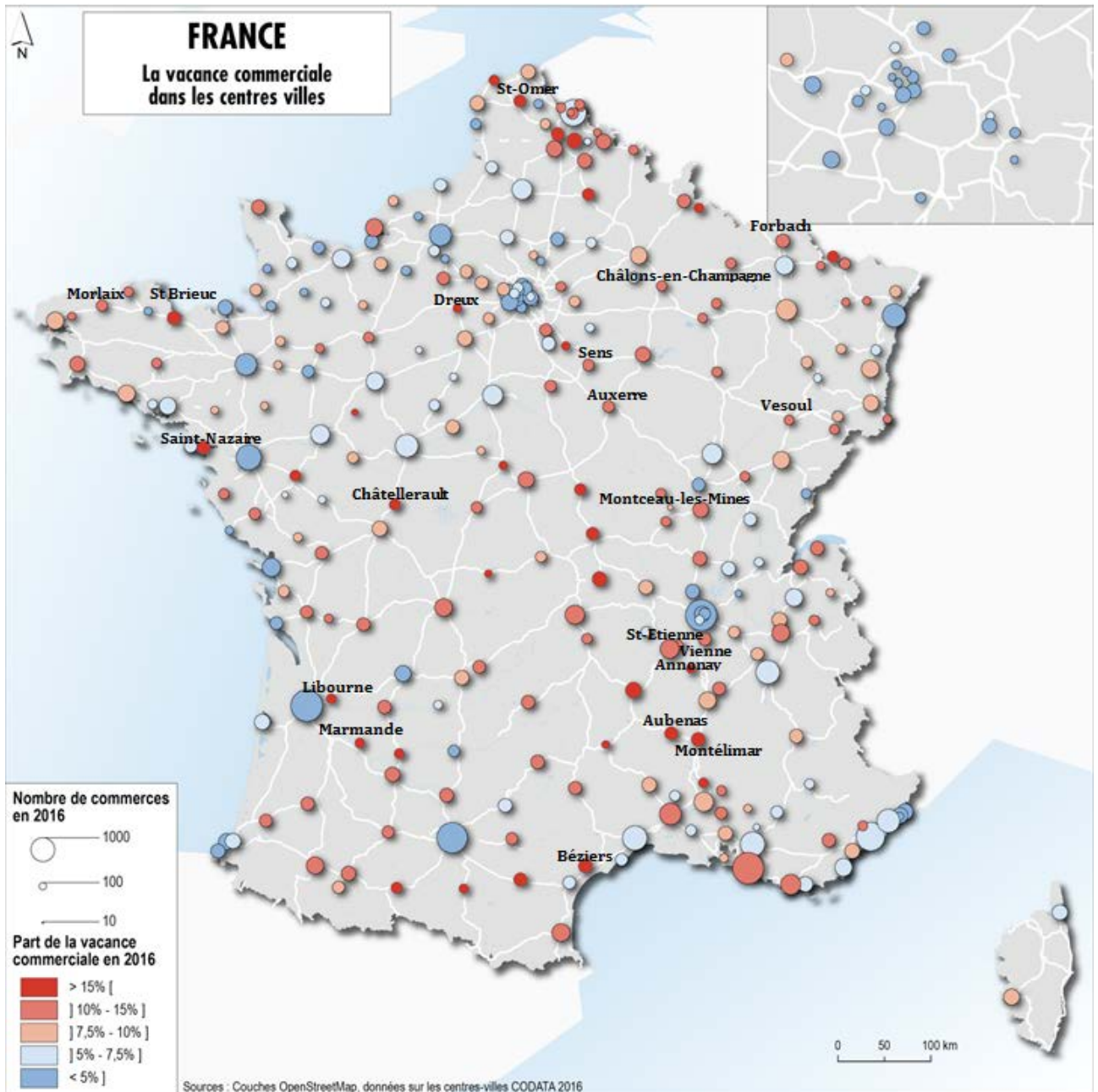
Figure 4 : Vacances commerciale en 2001



Source : Mission, à partir des données de l'Institut pour la ville et le commerce.

Note de lecture : en italique les communes avec les taux de vacances commerciale les plus faibles, en gras les villes avec les taux les plus forts.

Figure 5 : Taux de vacance commerciale en 2015



Source : Institut pour la ville et le commerce et traitements de la mission.

Note de lecture : les vingt villes représentées correspondent à celles pour lesquelles le taux de vacance commerciale a fortement augmenté entre 2012 et 2015, allant de + 6 points pour Montceau-les-Mines à + 12 points pour Forbach.

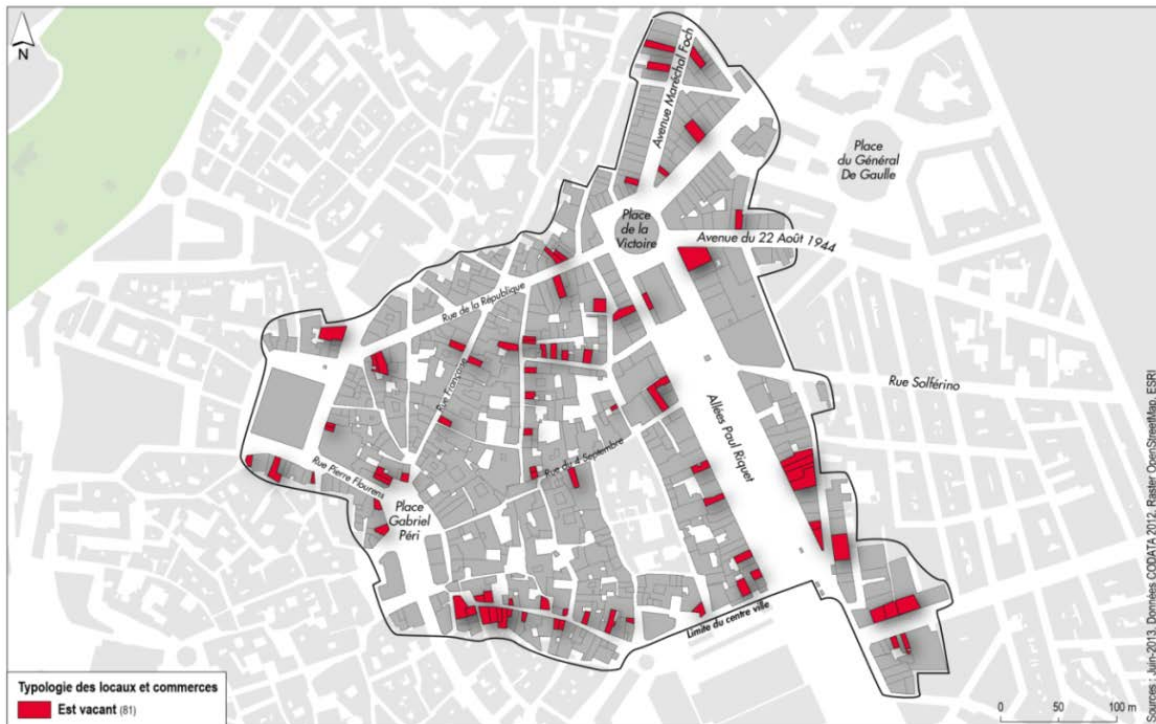
3.2.3. Un exemple de dévitalisation du centre-ville : le cas de Béziers entre 2001 et 2014

L'exemple ci-dessous portant sur la ville de Béziers³⁷ entre 2001 et 2014 permet de constater visuellement l'évolution de la vacance commerciale en centre-ville. En 2001, la vacance est peu présente et s'installe d'abord en périphérie du centre-ville (cf. figure 6). La vacance commerciale est de 9,7 %.

³⁷ La ville choisie n'est qu'un exemple d'illustration de l'évolution de la vacance commerciale. Elle a été sélectionnée car l'Institut pour la ville et le commerce disposait de cet ensemble de cartographies.

Annexe I

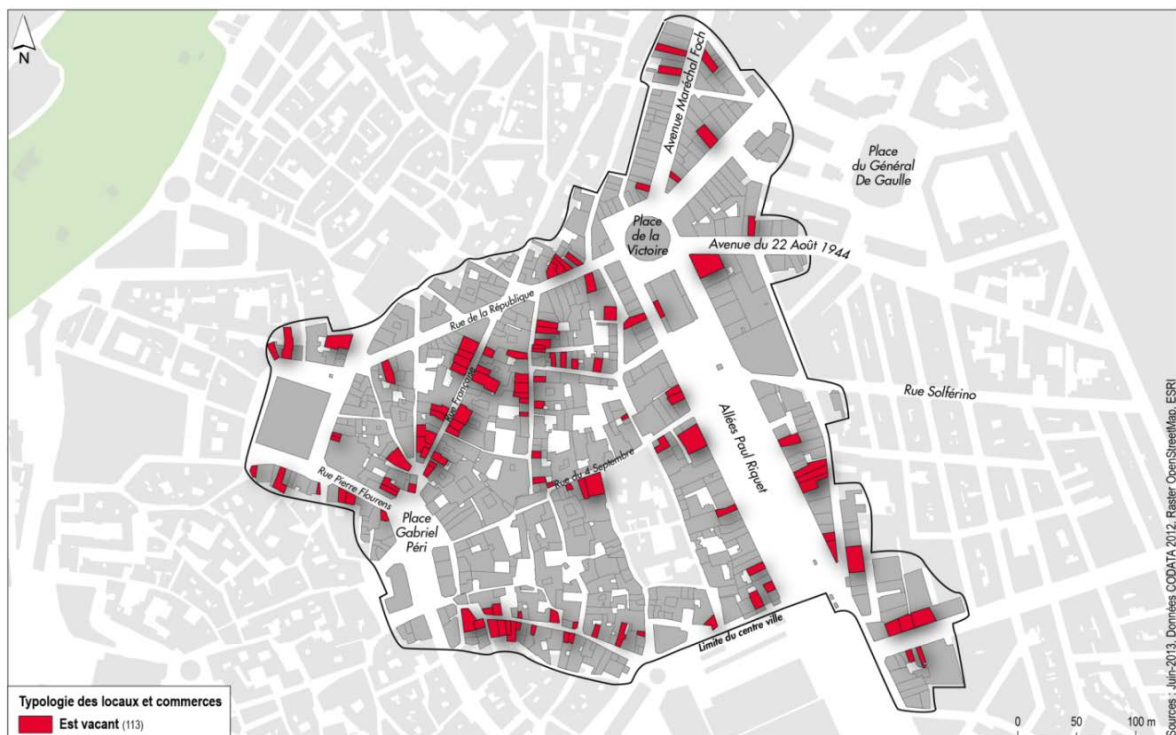
Figure 7 : État de la vacance du centre-ville de Béziers en 2012



Source : Institut pour la ville et le commerce.

En 2013 et 2014, la vacance continue de se développer au cœur du centre-ville de Béziers avec un taux de vacance de 21,6 % en 2013 (cf. figure 8) et 22,9 % en 2014 (cf. figure 9).

Figure 8 : État de la vacance du centre-ville de Béziers en 2013



Source : Institut pour la ville et le commerce.

Figure 9 : État de la vacance du centre-ville de Béziers en 2014



Source : Institut pour la ville et le commerce.

3.3. La vacance commerciale augmente également au niveau de la commune d'après les fichiers fonciers de la DGFIP

Afin de vérifier grâce à une seconde source le phénomène de vacance commerciale identifié et mesuré par l'Institut pour la ville et le commerce, la mission a recueilli auprès de la DGFIP des données foncières qui ont permis de mesurer, non plus au niveau d'une centralité communale définie mais au niveau de chaque commune, un taux de vacance commerciale.

Cette nouvelle approche permet de confirmer le mouvement à la hausse de la vacance commerciale dans les villes de taille moyenne mais de manière plus modérée. Il est donc urgent pour les acteurs publics d'y répondre.

La vacance commerciale communale peut être appréhendée à partir des fichiers fondamentaux fonciers (fichiers CARDIF issus de l'application MAJIC) utilisés pour l'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). La vacance est alors définie comme le rapport des locaux vacants au titre de l'année de taxation de la TFPB par l'ensemble des commerces pour chaque commune. **Il s'agit donc d'un taux pour l'ensemble de la commune.** Tout comme l'indicateur construit par l'Institut pour la ville et le commerce, ce taux provenant des sources foncières possède également des limites (cf. encadré 10).

Encadré 10 : Les limites de l'indicateur de vacance commerciale calculé à partir des données fiscales

Plusieurs limites sont à prendre en considération dans l'exploitation de cette source de données, il s'agit notamment:

- ◆ du **périmètre du commerce** car la notion de commerce ne recoupe pas celle de la nomenclature Insee. Il s'agit plus largement du commerce avec boutique, commerce sans boutique, dépendance commerciale, au sens des fichiers CARDIF. Cela peut donc concerner aussi bien le commerce de détail que le commerce de gros. Aucun raffinement n'est possible à ce

Annexe I

niveau ;

- ◆ de la **fiabilité des données** qui dépend en partie des déclarations des contribuables et de leur saisie dans les systèmes d'information de la DGFIP.
- ◆ du **décompte effectué** qui retrace la situation des locaux vacants au titre d'une année de taxation, sans mention de la durée effective de vacance.

Source : Entretien DGFIP et mission.

3.3.1. Le taux de vacance commerciale au niveau communal est en progression également entre 2011 et 2015

Sur l'ensemble du périmètre retenu par la mission (villes moyennes, périphérie des unités urbaines comprenant une ville centre de taille moyennes et grandes villes centres) le taux de vacance commerciale est de 6,2 % en 2011 et de 6,5 % en 2015. En ne considérant que les villes moyennes, le taux est de 8,1 % en 2011 et de 8,4 % en 2015. La tendance s'est effectivement accentuée au fil du temps.

Pour les grandes villes, la vacance est stable à 9,8 % en 2011 et 2015 mais est à la baisse dans les villes de plus de 200 000 habitants, le taux passe de 13,9 % à 13,7 %. Cette évolution avait été également constatée avec les données de l'Institut pour la ville et le commerce.

Sur le périmètre étudié, 49 % des villes moyennes et 63 % des grandes communes centres ont un taux de vacance en 2015 compris entre 5 et 10 %. De plus, 21 % des villes moyennes et 26 % des grandes villes ont un taux supérieur à 10 % (cf. tableau 16).

Tableau 16 : Nombre de communes selon les catégories de taux de vacance de 2015

Catégories des communes	Taux entre 0 et 3 %	Taux entre 3 et 5 %	Taux entre 5 et 10 %	Taux supérieur à 10 %
Nombre de villes moyennes	74	204	442	190
Nombre de grandes villes centres	0	4	22	9

Source : DGFIP, bureau GF-3C, traitements de la mission.

L'évolution de la vacance entre 2011 et 2015 est cependant moins marquée. L'analyse du phénomène par typologie de communes montre que l'aggravation de la vacance commerciale se situe plus dans les villes-centres de 10 à 50 000 habitants (cf. tableau 17).

Les taux de vacance commerciale sont différents selon les types de ville. Ainsi, les grandes villes centres ont un taux de vacance commerciale plus élevé que les villes-centres moyennes, ce qui contredit le fait que la vacance varie en proportion inverse du poids de leur population. La vacance commerciale des périphéries de petite taille des villes-centres moyennes est plus faible³⁸.

Tableau 17 : Évolution du taux de vacance commerciale communal entre 2011 et 2014 selon la typologie des villes moyennes

Catégories	Taux moyen de vacance commerciale 2011	Taux moyen de vacance commerciale 2015	Évolution en points	Évolution du nombre de commerces entre 2011-2015	Nombre de communes dont le taux a augmenté
Grande ville centre (<200 000 habitants)	7,8 %	8,0 %	0,2	-1,1 %	12 (50 %)

³⁸ Le panel de l'Institut pour la ville et le commerce ne permet pas de vérifier ce constat pour les centres-villes de ces communes.

Annexe I

Catégories	Taux moyen de vacance commerciale 2011	Taux moyen de vacance commerciale 2015	Évolution en points	Évolution du nombre de commerces entre 2011-2015	Nombre de communes dont le taux a augmenté
Grande ville centre (>200 000 habitants)	13,9 %	13,7 %	-0,2	-2,8 %	2 (18 %)
Banlieue de taille moyenne des grandes villes centres	9,8 %	10,0 %	0,2	0,8 %	60 (58 %)
Ville centre moyenne (<20 000 habitants)	6,2 %	6,6 %	0,4	-2,8 %	102 (62 %)
Ville centre moyenne (20-50 000 habitants)	6,9 %	7,3 %	0,4	-2,5 %	64 (64 %)
Ville centre moyenne (>50 000 habitants)	7,2 %	7,5 %	0,3	-1,8 %	22 (69 %)
Banlieue de taille moyenne des villes centres moyennes	6,3 %	6,6 %	0,3	1,4 %	60 (58 %)
Périphérie de petite taille des villes centres moyennes	5,1 %	5,4 %	0,3	-5,6 %	689 (41 %)
Villes isolées	6,3 %	6,5 %	0,2	0,6 %	26 (46 %)

Source : DGFIP, bureau GF-3C, traitements de la mission. Ensemble du périmètre géographique de la mission.

Outre une augmentation de la vacance commerciale ces dernières années dans les communes de taille moyenne, l'évolution à la baisse du nombre de commerces confirme des signes de fragilité du commerce qui étaient déjà repérés avec les données de l'Institut pour la ville et le commerce. Le nombre de commerces progresse seulement dans les périphéries et les villes isolées. La seule différence concerne la hausse pour les villes banlieues des villes-centres moyennes, ce qui n'est pas le cas pour les données de l'Institut pour la ville et le commerce³⁹.

3.3.2. Des différences en valeur notable entre les deux séries calculées de taux de vacance commerciale dans les villes

Pour comparer les deux indicateurs de vacance commerciale (à partir de l'Institut pour la ville et le commerce et des fichiers fiscaux de la DGFIP), la mission se restreint au panel des 187 villes du panel 2015 de l'Institut pour la Ville et le commerce. Ainsi en 2015 :

- ◆ le taux de vacance des centres-villes est de 10,5 % selon l'Institut pour la Ville et le commerce ;
- ◆ le taux de vacance communal est de 7,3 % après retraitement par la mission des données DGFIP.

Cette différence concerne surtout les très grandes villes centres et les villes centres moyennes avec leur périphérie uniquement de taille moyenne. Par contre, les taux sont semblables pour la périphérie des grandes villes centres, les villes isolées et les grandes villes de 100 à 200 000 habitants (cf. tableau 18).

³⁹ Cela vient a priori du périmètre du commerce.

Annexe I

Tableau 18 : Comparaison des taux de vacance commerciale au niveau du centre-ville et de la commune en 2015

Catégories	Taux moyen de vacance commerciale 2015 (Institut pour la ville et le commerce)	Taux moyen de vacance commerciale 2015 (DGFIP)	Écarts en points entre DGFIP et Institut pour la ville et le commerce
Grande ville centre (<200 000 habitants)	8,8 %	8,1 %	-0,7
Grande ville centre (>200 000 habitants)	5,6 %	11,5 %	5,9
Banlieue de taille moyenne des grandes villes centres	9,0 %	7,7 %	-1,3
Ville centre moyenne (<20 000 habitants)	11,0 %	5,6 %	-5,4
Ville centre moyenne (20-50 000 habitants)	11,3 %	7,2 %	-4,1
Ville centre moyenne (>50 000 habitants)	11,1 %	7,3 %	-3,8
Banlieue de taille moyenne des villes centres moyennes	11,6 %	6,2 %	-5,4
Ville isolée	8,6 %	7,8 %	-0,8

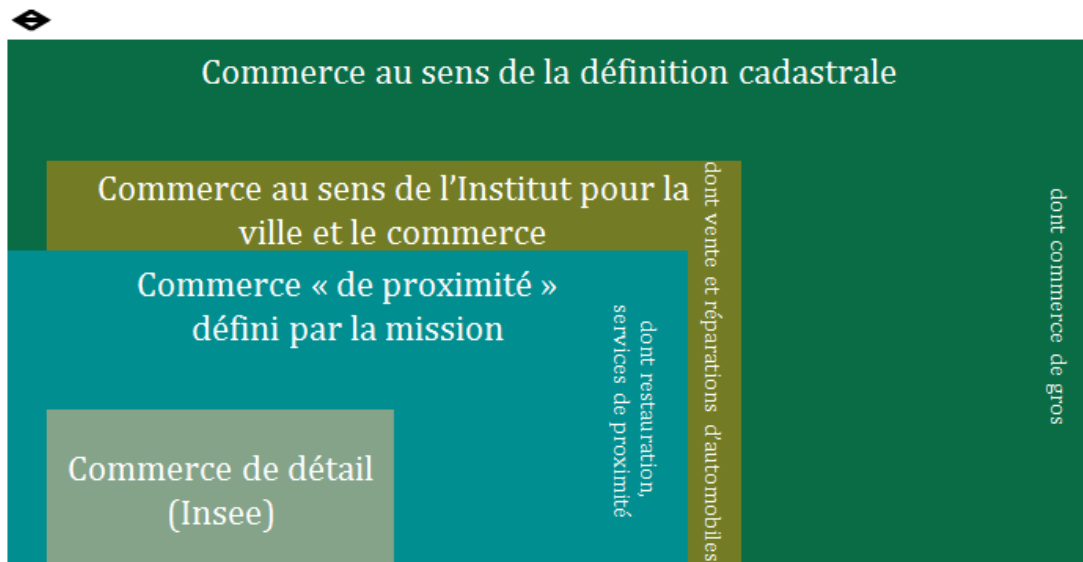
Source : DGFIP, bureau GF-3C, Panel 2014 de 185 villes de l'Institut pour la Ville, traitements de la mission.

La mission n'est pas en mesure d'expliquer avec certitude cet écart dans la mesure des taux de vacances entre les deux méthodes pour certains types de villes. Les explications doivent pouvoir être recherchées dans la différence de périmètre :

- ◆ la définition du centre-ville est une notion intrinsèque à la base Codata ;
- ◆ le champ du commerce peut également varier (cf. figure 10).

Figure 10 : Périmètre du commerce selon les sources de données

Hôtellerie



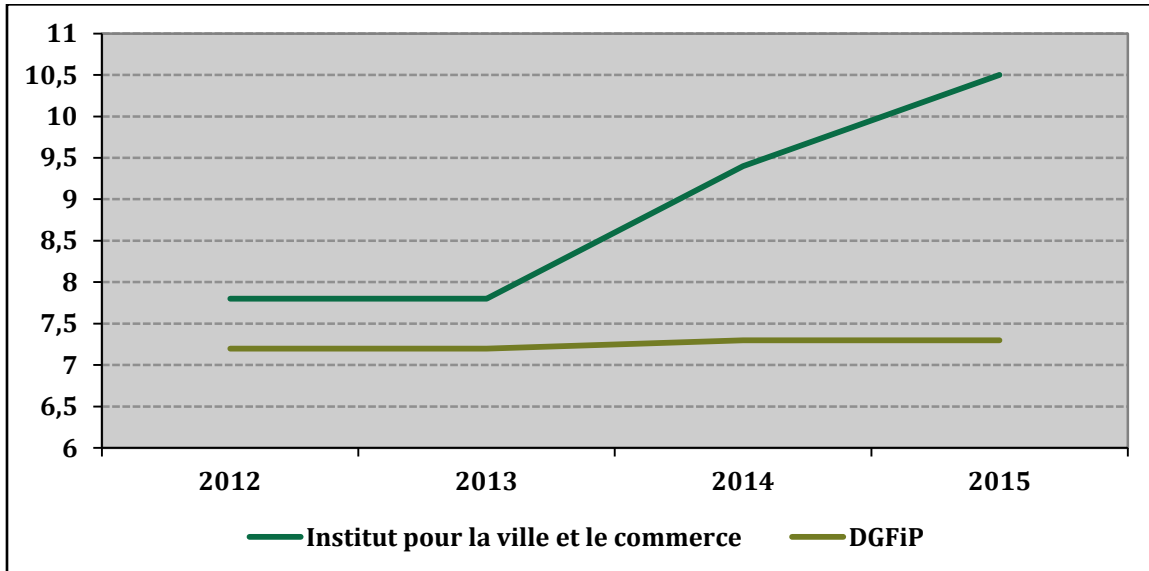
Source : Mission.

Cependant, la mission remarque qu'en moyenne, les taux de vacance étaient semblables en 2012 puis divergent ensuite en fin de période (cf. graphique 14). Cette évolution peut venir

Annexe I

- ◆ d'une meilleure santé du commerce se situant autour du centre-ville, ce qui permettrait d'expliquer l'écart par un effet géographique (cf. encadré 11) ;
- ◆ de la meilleure santé du commerce de gros. En effet, les ventes du commerce de gros ont augmenté en volume de +0,3 % entre 2012 et 2013 et de +0,8 % entre 2013 et 2014⁴⁰. Ainsi cet écart serait dû à un effet sectoriel.

Graphique 14 : Comparaison des taux moyens de vacance entre 2012 et 2015 (en %)



Source : DGFIP étude du bureau GF-3C, Panel 2014 de 185 villes de l'Institut pour la Ville, traitements de la mission.

Encadré 11 : la vacance commerciale est plus faible dans les centres commerciaux

Les données de l'Institut pour la ville et le commerce permettent de montrer que la vacance commerciale est en général plus faible dans les centres commerciaux que dans les zones commerciales, elle-même plus faible qu'en centre-ville. Ce qui peut expliquer une moyennisation du taux de vacance issu des fichiers fonciers de la DGFIP.

Tableau 19 : Taux de vacance commerciale selon la typologie du parc commercial

Types de pôles marchands	Taux de vacance 2012
Parc des centres-villes (y compris les centres commerciaux de centre-ville)	7,2 %
Parc des centres commerciaux	3,8 %
Parc des zones commerciales	5,5 %
Ensemble du parc	6,4 %

Source : Institut pour la ville et le commerce, « la vacance commerciale, marqueur spatial d'une crise de croissance du commerce moderne ».

Source : Mission.

Dans la suite de l'annexe, **la mission fait le choix de conserver uniquement l'indicateur produit par de l'Institut pour la ville et le commerce jugeant que le périmètre d'analyse est plus proche de ses objectifs. En effet, le périmètre de l'Institut pour la ville et le commerce :**

- ◆ permet de concentrer l'analyse de la mission sur la vacance de l'**hypercentralité** d'une ville ;

⁴⁰ La situation du commerce en 2014, Insee.

Annexe I

- ◆ permet d'avoir une définition sectorielle du commerce proche de celle retenue par la mission initialement. La seule différence porte sur la vente et réparation d'automobiles (cf. encadré 12).

Encadré 12 : Comparaison du périmètre commerce en 2014

Une comparaison du nombre de commerces est réalisée en considérant un panel commun à l'Institut pour la ville et le commerce et les données issues des fichiers fonciers.

Tableau 20 : Nombre de commerces selon les périmètres étudiés en 2014

Nombre de communes	Périmètre des fichiers fonciers (DGFIP)	Périmètre de l'Institut pour la ville et le commerce	Périmètre de la mission (Insee)
Panel commun (185)	361 350	70 863	-
Ensemble des communes étudiées (2 617)	976 455	862 639*	442 000
Périmètre	Commune	Centre-ville	Commune

Source : Données Institut pour la ville et le commerce, DGFIP, DGE, traitements de la mission. *Estimation par extrapolation..

Les périmètres du commerce utilisés dans les fichiers fonciers et les données de l'Institut de la ville sont différents et aboutissent à une **surestimation du nombre de commerces** par rapport au périmètre étudié. Cette différence est due à la prise en compte du commerce de vente et de réparation automobiles pour l'Institut pour la ville et le commerce, et également du commerce de gros pour la source DGFIP.

Le taux de vacance commerciale peut varier de manière importante comme le montre la figure 11 ci-dessous.

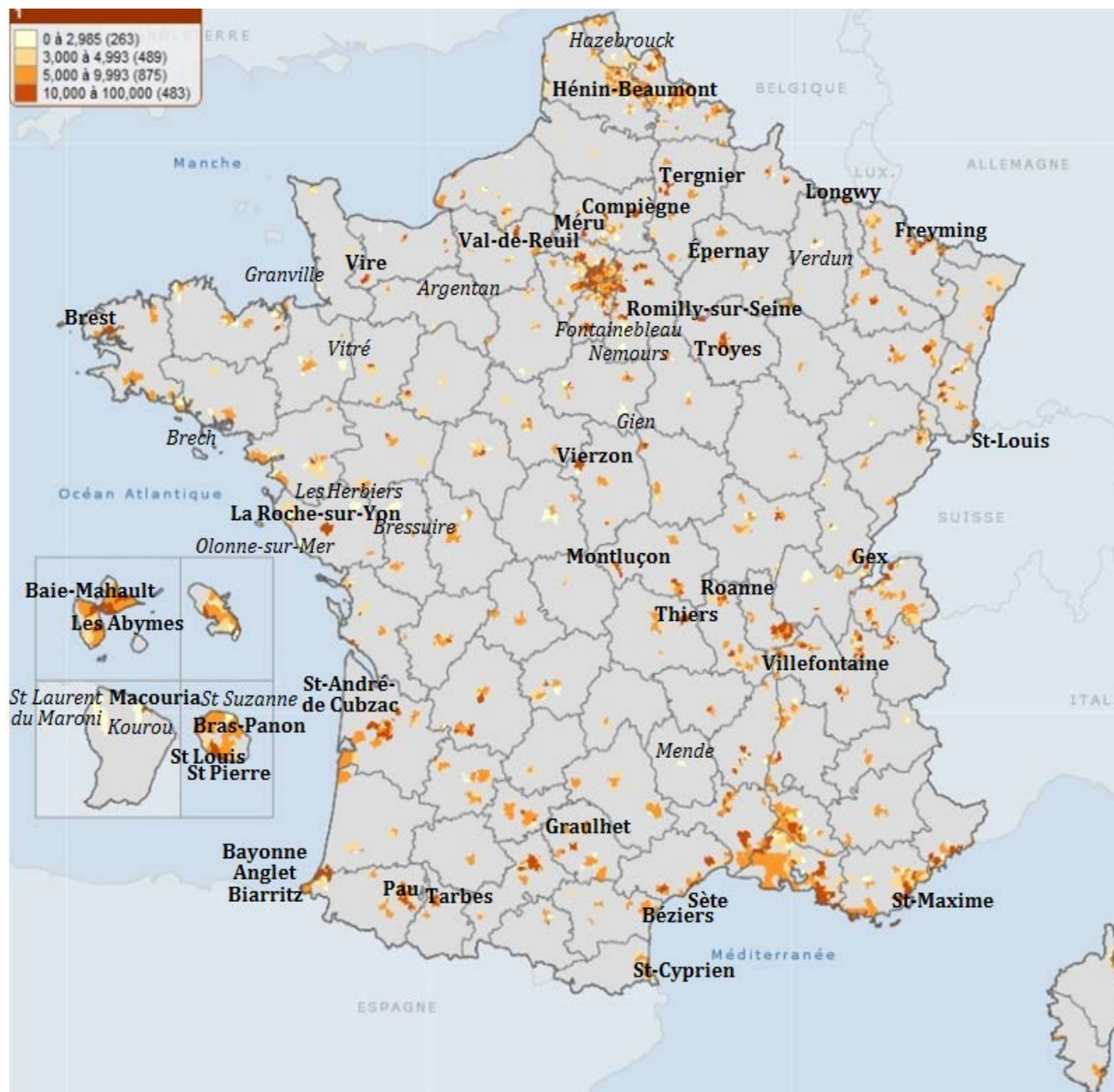
Figure 11 : Écart entre le taux de l'Institut pour la ville et le commerce et le taux issus des fichiers fonciers en 2014 (en points)



Note de lecture : Le nom des villes est mentionné lorsque la différence entre les deux taux est supérieure à 10 points.

Source : Mission.

Figure 12 : Taux de vacance communale 2015 – données retraitées DGFIP



Source : Mission à partir des données foncières de la DGFIP. Note de lecture : En italique les communes avec les taux de vacance commerciale les plus faibles, en gras les villes avec les taux les plus forts. Seules des villes dites « centres » ou « isolées » sont représentées.

4. Les déterminants de la vitalité commerciale en (centre)-ville : marché de consommation, offre commerciale et commercialité de la ville

Après avoir mis en évidence des signes de fragilité dans le commerce en France au niveau macro, et plus particulièrement dans les villes moyennes grâce à la notion de vacance commerciale, seule donnée disponible au niveau communale, voire au niveau du centre-ville⁴¹, **la mission a cherché les facteurs qui pourraient lui être liés et entretenir cette situation.**

⁴¹ Encore que cette définition peut faire débat tant que les acteurs institutionnels ne s'en sont pas emparés. D'autres données auraient pu montrer cette dévitalisation mais le secret statistique ne permet pas à la mission d'obtenir les informations nécessaires sur le chiffre d'affaires, le nombre d'entreprises au niveau communal par exemple.

Annexe I

Pour analyser la vitalité commerciale d'un centre-ville, trois angles sont étudiés (cf. figure 13) :

- ◆ l'accès à un marché de consommation dynamique et étendu (puisque sans client, il ne peut y avoir de commerce). L'évolution de la population, les facteurs de paupérisation, l'accès au logement seront abordés ;
- ◆ les conditions d'exploitation qui devraient favoriser une offre commerciale structurée. Les problématiques de la pression fiscale, du foncier et des baux commerciaux sont évoquées, tout comme la concurrence entre centralité et périphérie avec la non maîtrise des équipements commerciaux en périphérie. Enfin l'évolution des modes de consommation peut constituer une nouvelle concurrence au commerce de centre-ville ;
- ◆ la présence d'une commercialité favorable au centre-ville : les habitants doivent avoir un sentiment d'identité lié à leur centre-ville. Une ville où l'ensemble des équipements et services est en déclin aura du mal à attirer des acheteurs. De même, le centre doit pouvoir être facile d'accès et ne pas décourager les automobilistes. Enfin, le développement d'une économie présentielle⁴² (grâce au flux touristique par exemple) peut également dynamiser le centre.

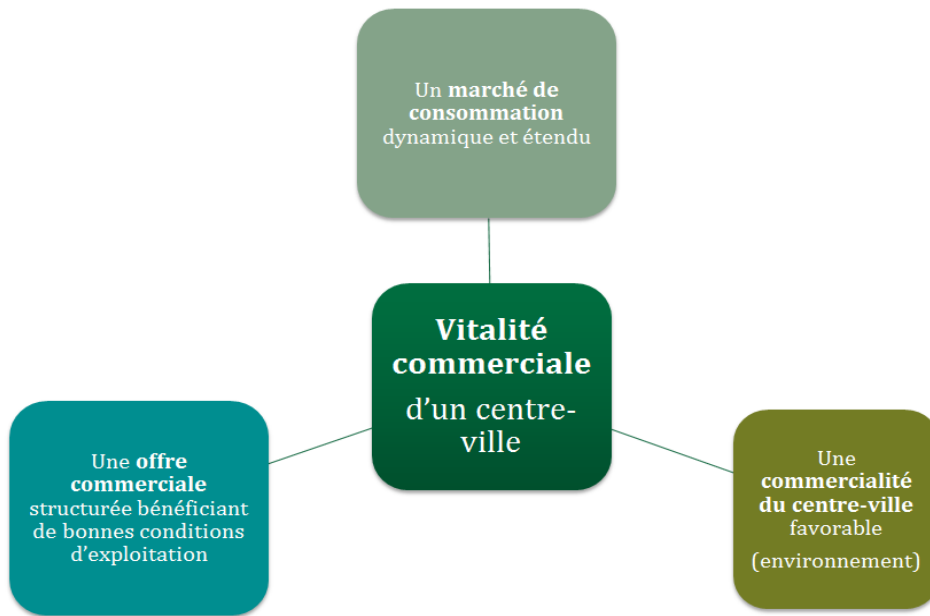
La mission a pu collecter, sans viser l'exhaustivité, certaines données pour analyser ces trois déterminants auprès de divers organismes de statistique publique mais s'est confrontée aux problèmes de qualité de certaines bases et de l'ancienneté des séries disponibles (certaines données ne sont pas connues après 2012). Pour compléter les données quantitatives recueillies, des éléments qualitatifs collectés lors de nombreux entretiens menés par la mission seront introduits.

Lorsque cela est possible l'analyse au niveau des différents types de communes de taille moyenne sera menée (ville isolées, banlieues, centres) afin de prendre en compte l'hétérogénéité des situations.

La mission ne cherche pas à mettre en évidence des liens de causalité mais des facteurs associés ou non à la vacance commerciale. En effet, la vacance commerciale est auto-entretenu par différents facteurs et peut ainsi s'aggraver et devenir systémique (cf. figure 14). Il est difficile d'insérer la notion de causalité dans ce phénomène.

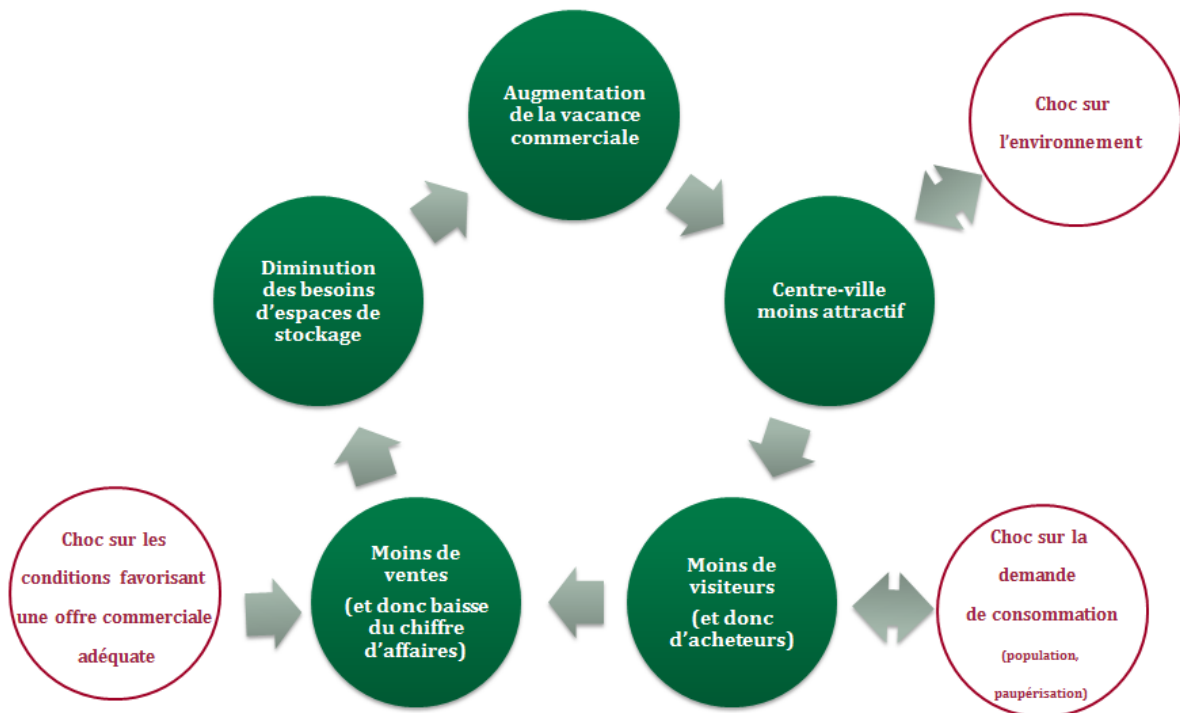
⁴² Notion proposée par Laurent Davezies et Christophe Terrier qui permet de tenir compte des consommations induites par la présence de personnes sur un territoire à un instant précis (et non plus simplement par la population résidente).

Figure 13 : Principaux déterminants principaux de la vitalité commerciale d'un territoire



Source : Mission.

Figure 14 : Approche systémique de la vacance commerciale



Source : Mission.

4.1. La demande est le premier déterminant du développement d'un marché de consommation, or les villes centres de taille moyenne ont une croissance démographique plus faible et un niveau de chômage, un niveau de vie et de logements vacants plus forts qu'en périphérie

4.1.1. La démographie est moins dynamique dans les villes centres qu'en périphérie

4.1.1.1. Les villes centres sont en perte de vitesse démographique

La population des villes moyennes augmente de 4,3 % entre 2007 et 2012. Cette évolution est inférieure à l'augmentation au niveau national (+7,5 %). Des différences existent cependant entre les villes moyennes. Les communes centres (petites et grandes) évoluent en moyenne à un rythme de l'ordre de +3 %, soit beaucoup moins rapidement qu'au niveau national et que pour l'ensemble des villes moyennes (cf. tableau 21).

Ce sont surtout les périphéries des unités urbaines qui contiennent une ville centre moyenne (ce qui traduit un étalement urbain) et les villes isolées moyennes qui connaissent la plus forte croissance. Cela s'explique essentiellement par une forte augmentation de la population des 60 ans et plus. Les villes isolées moyennes sont les seules à ne pas perdre d'habitants dans la tranche de population 30-60 ans.

Les villes centres moyennes et les grandes villes sont les seules à voir baisser leur population des moins de 60 ans en moyenne.

Tableau 21 : Taux d'évolution moyen de la population française entre 2007 et 2012

	National	Ville centre moyenne	Périphérie de petite taille de l'unité urbaine	Banlieue moyenne de l'unité urbaine	Ville isolée moyenne	Ville banlieue moyenne de grande ville centre	Ville centre grande
Évolution de la population	7,5 %	3,1 %	7,9 %	4,1 %	7,2 %	4,7 %	2,8 %
Évolution des moins de 30 ans	3,3 %	-2,9 %	1,4 %	-1,4 %	-0,4 %	0,3 %	-0,8 %
Évolution des 30-60 ans	0,6 %	-3,9 %	-1,1 %	-1,9 %	0,5 %	-0,8 %	-1,8 %
Évolution des 60 ans et plus	16,3 %	10,8 %	20,4 %	14,3 %	17,5%	14,9 %	9,1 %

Source : Insee, retraitements de la mission.

Encadré 13 : Les communes qui perdent des habitants entre 2007 et 2012

Les vingt communes qui perdent le plus d'habitants sont :

Sur le périmètre global, ce ne sont presque que des petites communes périphériques des villes centres moyennes (Rq. les villes moyennes sont indiquées avec des *. Si la typologie ville centre n'est pas précisée, il s'agit de ville banlieue.) : Behren-lès-Forbach (-14 %), Uckange, Eze, Hombourg-Haut, Vallauris*, Saint-Antoine, Saint-Hilaire-de-Court, Pinterville, Le Touquet-Paris-Plage, Eckartswiller, Lens* (ville centre), Mergève, Gosnay, Sainte-Marie* (ville-centre), Maramont-de Comminges, Argièsans, Anctoville-sur-Boscq, Saint-Anne, Rivière-Pilote* (ville centre, -8,6 %).

Sur le panel de l'Institut pour la ville et le commerce, ce sont quasiment exclusivement des villes-centres : Lens (-10 %), Arcachon, Dieppe, Pau, Châtelleraut, Tarbes, Cherbourg-Octeville, Brive-la-

Annexe I

Gaillarde, Pontarlier, Saint-Malo (ville isolée), Nevers, Biarritz, Flers, Montargis, Lisieux, Annonay, Le Havre, Bourges, Yonnax, Dole (-2,5 %).

Source : Mission.

4.1.1.2. Les moins de 30 ans habitent plus dans les villes moyennes et grandes, avec une proportion particulièrement élevée dans les très grandes villes quand les 30-60 ans préfèrent les périphéries aux centralités

La population des moins de 30 ans habite principalement dans les grandes villes (la part moyenne des moins de 30 ans est de 43 %) et celles de taille moyenne (38 %) comparativement à la moyenne sur l'ensemble du territoire (32 %). Au sein des villes moyennes, la plus forte concentration des moins de 30 ans se situe en banlieues de taille moyenne des grandes villes centres (39 %) (cf. tableau 22).

Les 30-60 ans habitent plus en périphérie des villes-centres moyennes et grandes ou dans les villes moyennes isolées.

Pour les plus de 60 ans, la différence entre ville-centre et périphérie est moins marquée. Néanmoins ils sont moins nombreux dans les grandes villes-centres et leurs banlieues de taille moyenne. **Plus la ville centre est petite, plus la part des plus de 60 ans est élevée, ce qui est inversé pour la part des moins de 30 ans.**

Tableau 22 : Composition de la population française en 2012

	National	Ville centre moyenne	Périphérie de petite taille de l'unité urbaine	Banlieue moyenne de l'unité urbaine	Ville isolée moyenne	Ville banlieue moyenne de grande ville centre	Ville centre grande
Moins de 30 ans	32 %	36 %	33 %	37 %	37 %	39 %	43 %
Entre 30 et 60 ans	42 %	38 %	41 %	39 %	39 %	40 %	36 %
Plus de 60 ans	26 %	26 %	25 %	24 %	24 %	21 %	21 %

Source : Insee, retraitements de la mission. Note de lecture : en moyenne, dans les communes françaises, la part des moins de 30 ans est de 32 %. Dans les villes-centres de taille moyenne, la part moyenne des moins de 30 ans est de 36 %.

4.1.2. La hausse de la vacance des logements s'accroît particulièrement dans les villes centres et isolées de taille moyenne

Le taux de vacance de logements des villes moyennes et grandes villes est plus élevé que la moyenne nationale (cf. tableau 23). L'accroissement de ce phénomène entre 2007 et 2012 est néanmoins comparable pour les villes moyennes à la tendance constatée au plan national.

Tableau 23 : Évolution du taux moyen de vacance des logements

	National	Villes moyennes	Grandes villes centres
2007	4,7 %	5,2 %	7,7 %
2012	5,7 %	6,2 %	8,9 %
Évolution en points	1,0	1,0	1,2

Source : Insee, traitements de la mission.

Les villes isolées qui étaient moins touchées que la moyenne nationale en 2007, le sont davantage en 2012. Le taux a progressé en moyenne de 2,1 points (cf. tableau 24).

Annexe I

La vacance s'accroît également dans les villes centres moyennes où l'aggravation est plus rapide qu'au plan national.

En revanche, l'évolution est moins rapide qu'au plan national pour les villes banlieues de taille moyenne des grandes villes centres.

Tableau 24 : Comparaison des taux de vacance des logements en 2007 et en 2012

	National	Ville centre moyenne	Périphérie de petite taille de l'unité urbaine	Banlieue moyenne de l'unité urbaine	Ville isolée moyenne	Ville banlieue moyenne de grande ville centre
Taux de vacance en 2007	4,7 %	7,7 %	4,8 %	5,1 %	4,3 %	4,7 %
Taux de vacance en 2012	5,7 %	9,4 %	5,9 %	6,3 %	6,4 %	5,4 %
Évolution en points	1,0	1,7	1,1	1,2	2,1	0,7

Source : Insee, retraitements de la mission.

Encadré 14 : Les communes présentant le plus fort taux de logements vacants

Les vingt communes qui ont le plus fort taux de logements vacants en 2012 sont :

Sur le périmètre global, la typologie ville banlieue/ville centre est indiquée par les initiales B/C : Sainte-Foy-la-Grande (B, 30 %), Briare (B), Vichy (C), Béziers (C), Saint-Ambroix (B), Nevers (C), Tarbes (C), Anduze (B), Montluçon (C), Saint-Jean-de-Valérisclé (B), Le Teil (B), Agen (C), Pau (C), Avignon (C), Sainte-Agnès (B), Carcassonne (C), Hombourg-Haut (B), Mouleydier (B), Lens (C), Mulhouse (C, 14,2 %).

Sur le panel de l'Institut pour la ville et le commerce, ce sont quasiment exclusivement des villes-centres : Vichy (21 %), Béziers, Nevers, Tarbes, Montluçon, Agen, Pau, Avignon, Carcassonne, Lens, Montargis, Valence, Roanne, Épinal, Carpentras (ville banlieue), Brive-la-Gaillarde, Saint-Omer, Angoulême, Périgueux, Elbeuf (ville banlieue, 12 %).

Source : Mission.

Encadré 15 : Une tendance constatée à la périurbanisation

F. Santamaria montre que la démographie des villes moyennes est essentiellement tirée par la **périurbanisation** (comme cela est montré dans l'analyse de la démographie stagnante des villes centres cf. ci-dessus) et se fait le plus souvent au détriment des communes-centres et des centres-villes, au contraire des dynamiques observées dans les métropoles, où certains ménages aisés réinvestissent les centres-villes.

Cela entraîne une **augmentation de la vacance des logements en cœur de ville**.

De plus, le **développement de moyens de déplacements de plus en plus performants**, permet aux ménages des zones rurales de se rendre dans les pôles urbains plus importants. Cela entraîne une baisse de leur fréquentation et une remise en cause de la fonction vitale d'intermédiation des villes moyennes et de leur pertinence dans la desserte et l'équipement notamment commercial de sous-ensembles locaux.

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

4.1.3. Une forte hausse du chômage est constatée dans les villes centres sur la période 2007-2012

Le taux d'activité augmente moins vite dans les villes moyennes et grandes villes centres comparativement à la moyenne nationale. A l'inverse, **le taux de chômage augmente plus rapidement pour ces deux types de villes** (cf. tableau 25).

Tableau 25 : Évolution des taux moyens d'activité et de chômage entre 2007 et 2012

		National	Villes moyennes	Grandes villes centres
Taux d'activité 15-64 ans	2007	72,8 %	70,9 %	67,2 %
	2012	74,3 %	72,1 %	68,4 %
	Évolution en points	1,5 pt	1,2 pt	1,2 pt
Taux de chômeurs 15-64 ans	2007	8,7 %	13,4 %	15,4 %
	2012	10,0 %	15,5 %	18,2 %
	Évolution en points	1,3 pt	2,1 pt	2,8 pt

Source : Insee, traitements de la mission.

Le taux de chômage est moins élevé en périphérie des grandes villes centres ainsi que pour les communes périphériques de moins de 10 000 habitants des unités urbaines comprenant une ville centre de taille moyenne. Pour les autres villes moyennes et grandes, le taux de chômage est supérieur à 18 % en moyenne. **L'évolution du chômage est la plus forte dans les villes centres moyennes et grandes** (cf. tableau 26).

Tableau 26 : Évolution des taux moyens d'activité et de chômage au sein des villes moyennes entre 2007 et 2012

	National	Ville centre moyenne	Périphérie de petite taille de l'unité urbaine	Banlieue moyenne de l'unité urbaine	Ville isolée moyenne	Ville banlieue moyenne de grande ville centre
Taux d'actifs 15-64 ans en 2012	74,3 %	70,2%	72,9 %	70,1%	70,7 %	74,0 %
Évolution entre 2007 et 2012 en points	1,5	0,9	1,6	1,9	2,0	1,2
Taux de chômeurs 15-64 ans	10,0 %	18,1 %	11,0 %	18,0 %	19,2 %	12,7 %
Évolution entre 2007 et 2012 en points	1,3	2,7	1,6	1,9	1,7	1,7

Source : Insee, traitements de la mission.

Encadré 16 : Les communes qui ont le plus fort taux de chômage

Les vingt communes qui ont le plus fort taux de chômage en 2012 sont :

Sur le périmètre global, la typologie ville banlieue/ville centre/ville isolée est indiquée par les initiales B/C/I : Le Port (B, 49 %), Saint-Laurent-du-Maroni (I), Saint-Louis (I), Saint-Joseph (I), Saint-Benoît (I), Saint-Leu (I), Saint-André (I), Saint-Pierre (C), Basse-Terre (C), Sainte-Marie (C), Vieux-Habitants (C), Le Tampon (C), Capesterre-Belle-Eau (C), Rivière-Pilote (C), Sainte-Suzanne (I), Le Marigot (B), Pointe-à-Pitre (B), Sainte-Foy-la-Grande (B), Sainte-Rose (I, 34,5 %).

Sur le panel de l'Institut de la ville et le commerce, ce sont quasiment exclusivement des villes-centres : Roubaix (B, 30,8 %), Montargis (C), Lens (C), Elbeuf (B), Calais (C), Saint-Omer (C), Boulogne-

Annexe I

sur-Mer (C), Forbach (C), Saint-Quentin (C), Douai (C), Avignon (C), Creil (C), Alès (C), Tourcoing (B), Angoulême (C), Béziers (C), Sète (C), Charleville-Mézières (C), Tarbes (C, 21,4 %).

Source : Mission.

4.1.4. Un niveau de vie plus élevé en périphérie qu'en centralité des villes moyennes

Le taux de pauvreté moyen est plus élevé dans les villes moyennes que la moyenne nationale (cf. tableau 27). Ce constat est d'autant plus accentué pour les **villes centres et les banlieues de taille moyenne en périphérie de ces villes**. Le taux de pauvreté des grandes villes centres est moins élevé que la moyenne nationale.

Le taux de pauvreté moyen des moins de 30 ans est plus élevé que la moyenne nationale dans les grandes villes centres et dans toutes les villes moyennes à l'exception des banlieues des grandes villes-centres. Ce taux de pauvreté atteint les plus hauts niveaux dans les villes centres moyennes et grandes.

Le taux de pauvreté des plus de 60 ans est stable tout type de ville confondu. Il est néanmoins plus faible en moyenne dans les banlieues des grandes villes centres.

Le revenu des villes de taille moyenne en périphérie des grandes villes centres ainsi que des banlieues de moins de 10 000 habitants d'une unité urbaine comprenant une ville centre de taille moyenne est supérieur en moyenne au niveau national et également supérieur vis-à-vis de leur centralité

Tableau 27 : Comparaison des taux moyens de pauvretés en 2012

	National	Ville centre moyenne	Périphérie de petite taille de l'unité urbaine	Banlieue moyenne de l'unité urbaine	Ville isolée moyenne	Ville banlieue moyenne de grande ville centre	Ville centre grande
Moyenne du niveau médian	19 819 €	18 080 €	20 874 €	18 420 €	19 076 €	21 558 €	18 635 €
Taux de pauvreté moyen	11,8 %	18,9 %	12,1 %	18,3 %	15,1 %	13,8 %	10,2 %
Taux de pauvreté moyen des moins de 30 ans	20,5 %	28,7%	21,4 %	26,5 %	22,9 %	19,1 %	29,6 %
Taux de pauvreté moyen des plus de 60 ans	9,1 %	9,1 %	9,0 %	10,3 %	9,8 %	7,6 %	9,1 %

Source : Insee, traitements de la mission.

Encadré 17 : Les communes qui ont le plus fort taux de pauvreté

Les vingt communes qui ont le plus fort taux de pauvreté en 2012 sont :

Sur le périmètre global, la typologie ville banlieue/ville centre/ville isolée est indiquée par les initiales B/C/I : Grigny (B, 44,5 %), Clichy-sous-Bois (B), Louvroil (B), Denain (B), Roubaix (B), Gargèlès-Gonesse (B), La Courneuve (B), Lourches (B), Aubervilliers (B), Sainte-Foy-la-Grande (B), La Fère (B), Behren-lès-Forbach (B), Villiers-le-Bel (B), Pierrefitte-sur-Seine (B), Creil (C), Bobigny (B), Sallaumines (B), Condé-sur-l'Escaut (B), Stains (B), Maubeuge (C, 34 %).

Sur le panel de l'Institut pour la ville et le commerce, ce sont quasiment exclusivement des villes-

Annexe I

centres : Roubaix (B, 42 %), Creil (C), Béziers (C), Lens (C), Saint-Omer (C), Boulogne-sur-Mer (C), Montargis (C), Calais (C), Carpentras (B), Avignon (C), Alès (C), Elbeuf (B), Saint-Quentin (C), Forbach (C), Cavaillon (C), Charleville-Mézières (C), Béthune (C), Douai (C), Évreux (C), Carcassonne (B, 25 %).

Source : Mission.

Pour étudier l'évolution du niveau de vie selon le type de ville moyenne en l'absence de données (taux de pauvreté, revenu médian) plus récentes issues du fichier localisé social et fiscal (Filosofi)⁴³, la mission a rapporté le revenu fiscal de référence (RFR) agrégé au nombre total de foyers fiscaux au niveau de chaque commune pour 2010 et 2014 (cf. tableau 28). Le niveau de richesse des communes a en moyenne le plus augmenté dans les villes en périphérie de l'unité urbaine comportant une ville centre de taille moyenne.

Tableau 28 : Évolution du revenu fiscal moyen de référence entre 2010 et 2014

	Villes centres					Périphéries			Villes isolées
	< 20 000 hbts	20- 50 000 hbts	50- 100 000 hbts	100- 200 000 hbts	>200 000 hbts	VCM		GVC	
						BM	petite taille	BM	
Évolution du revenu fiscal de référence (RFR) moyen entre 2010 et 2014	8,0 %	7,2 %	7,8 %	7,2 %	8,2 %	8,7 %	9,6 %	7,9 %	7,8 %

Source : DGFIP, bureau GF-3C et traitements mission.

Note de lecture : « VCM » pour ville centre moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres. « petite taille » correspond à l'ensemble des communes périphériques (banlieues ou centres) de l'unité urbaine hormis la ville-centre de taille moyenne et les villes banlieues de taille moyenne.

4.2. Les bonnes conditions d'exploitation sont essentielles à la structuration d'une offre commerciale, or la hausse des charges foncières, la pression fiscale locale, la concurrence de la périphérie et le développement de nouveaux modes de consommation fragilisent le commerce de centre-ville

4.2.1. Des charges foncières et une pression fiscale en augmentation

4.2.1.1. Une augmentation de la pression fiscale est perceptible pour les entreprises situées dans les communes de taille moyenne

L'analyse des niveaux d'impositions fiscales au niveau local supportés par les entreprises repose sur les principales taxes locales qui sont la cotisation foncière des entreprises (CFE), la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) et la taxe sur les friches commerciales (cf. tableau 29). La contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) a été écartée de l'analyse car le taux d'imposition est fixé au plan national et est due uniquement pour les entreprises dont le chiffre d'affaires excède 500 000 € hors taxe, ce qui excluait une partie du périmètre étudié.

⁴³ Ce fichier est issu du rapprochement des données fiscales de la DGFIP (déclaration de revenus des personnes physiques, taxe d'habitation et fichier d'imposition des personnes physiques) et des données sur les prestations sociales émanant des principaux organismes gestionnaires de ces prestations (Cnaf, Cnav, CCMSA).

Annexe I

Tableau 29 : Poids et montant des contributions directes pour les entreprises au niveau du secteur communal⁴⁴ en 2013

Contributions directes économiques	Montant (Mds €)	Poids de la taxe
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	6,93	56%
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	4,33	35%
Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER)	0,51	4%
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	0,71	6%
Total	12,48	-
Taxe sur le foncier bâti	Montant (Mds €)	
Montant total (supporté par les ménages et les entreprises)	16,32	
Part supportée par les entreprises	7,18(*)	

Source : DGFIP, DGCL, les chiffres-clés des collectivités locales. () La distinction n'est pas dans la publication, elle a été effectuée par le bureau GF-3C de la DGFIP.*

Les différents taux pris en compte par la mission sont reconstitués à partir du fichier de recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale (R.E.I.).

4.2.1.1.1. La CFE augmente faiblement entre 2011 et 2015 au niveau du bloc communal

La cotisation foncière des entreprises (CFE) est un impôt local dû dans chaque commune par une entreprise qui dispose de locaux et de terrains. Son montant est calculé à partir des valeurs locatives cadastrales multipliées par un taux voté par les assemblées délibérantes des communes ou des EPCI. Les bases d'imposition peuvent être réduites dans certains cas et une cotisation minimale est fixée par délibération de la commune ou de l'EPCI lorsque la valeur locative est trop faible.

Les communes doivent respecter néanmoins un plafond défini dans l'article 1636B septies IV du CGI. Ce taux ne peut excéder deux fois le taux moyen de la CFE constaté l'année précédente au niveau national pour l'ensemble des communes.

Si les taux d'imposition de la CFE sont en baisse entre 2011 et 2015 dans les villes moyennes, en considérant le bloc communal associé, ces taux sont en augmentation en moyenne de 0,2 point (cf. tableau 30).

Tableau 30 : Évolution de la CFE entre 2011 et 2015

		Villes moyennes (bloc communal) ⁴⁵	Grandes villes centres (bloc communal) ⁴⁶	Villes moyennes	Grandes villes centres
Taux moyen de CFE	2011	28,3 %	28,1 %	4,2 %	0,9 %
	2015	28,5 %	28,3 %	2,4 %	0,9 %
	Évolution en points	0,2	0,2	-1,8	0
Nombre de communes		696	29	910	35

Source : DGFIP, traitements bureau GF-3C et mission.

⁴⁴ Communes et EPCI.

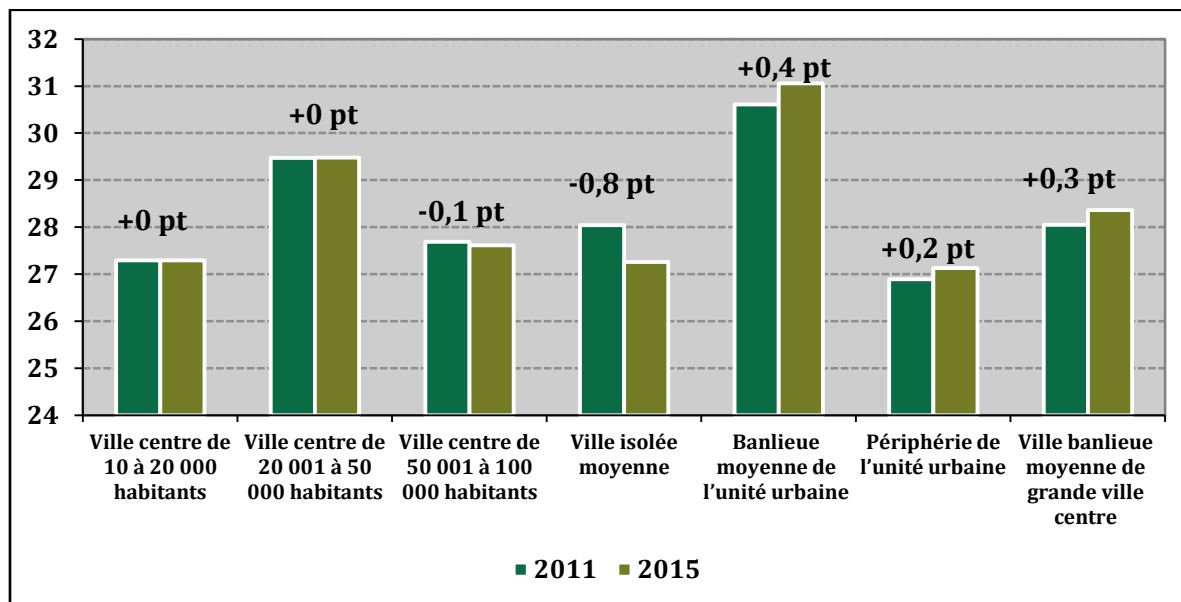
⁴⁵ Taux de la commune, des syndicats et districts sans fiscalité propre, taux de l'intercommunalité à fiscalité propre (ou fiscalité additionnelle) selon la zone. Le périmètre est réduit aux seules communes ne changeant pas d'intercommunalité sur la période.

⁴⁶ Taux de la commune, des syndicats et districts sans fiscalité propre, taux de l'intercommunalité à fiscalité propre (ou fiscalité additionnelle) selon la zone. Le périmètre est réduit aux seules communes ne changeant pas d'intercommunalité sur la période.

Annexe I

Des disparités existent au sein du bloc communal auquel appartiennent les villes moyennes. Les taux de CFE augmentent entre 2011 et 2015 en périphérie des villes centres. La CFE baisse pour les villes isolées de taille moyenne (cf. graphique 15).

Graphique 15 : Évolution des taux de la CFE pour le bloc communal auquel appartient les communes de taille moyenne entre 2011 et 2015 (en %)



Source : DGFIP, traitements bureau GF-3C et mission.

4.2.1.1.2. La taxe sur les propriétés bâties augmente entre 2011 et 2015 tant au niveau de la commune que pour le bloc communal

La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) concerne l'ensemble des propriétés bâties situées en France à l'exception de celles qui peuvent bénéficier d'une exonération. Le montant de cette taxe est calculé comme le produit d'une base d'imposition découlant des valeurs locatives cadastrales par des taux fixés par la commune, l'intercommunalité et le département. Il existe également des frais de gestions perçus par l'État via des taux fixes.

L'article 1636B septies I du CGI mentionne un taux plafond qui est égal à 2,5 fois le taux moyen constaté l'année précédente pour la même taxe dans l'ensemble des communes du département ou du taux moyen constaté au niveau national s'il est plus élevé.

L'article 1636B septies II du CGE donne le droit également aux communes et intercommunalité à diminuer la taxe foncière lorsque pour l'année de référence le taux était supérieur à la fois :

- ♦ au taux moyen national de chaque taxe des collectivités du même type ;
- ♦ au taux de cotisation foncière des entreprises de l'année précédente de la collectivité.

Les taux de la TFPB au niveau des communes et du bloc communal augmentent respectivement en moyenne de 0,3 point et 1,3 point entre 2011 et 2015 pour les villes moyennes (cf. tableau 31). Ce sont les taux des intercommunalités qui ont le plus augmenté sur la période.

Annexe I

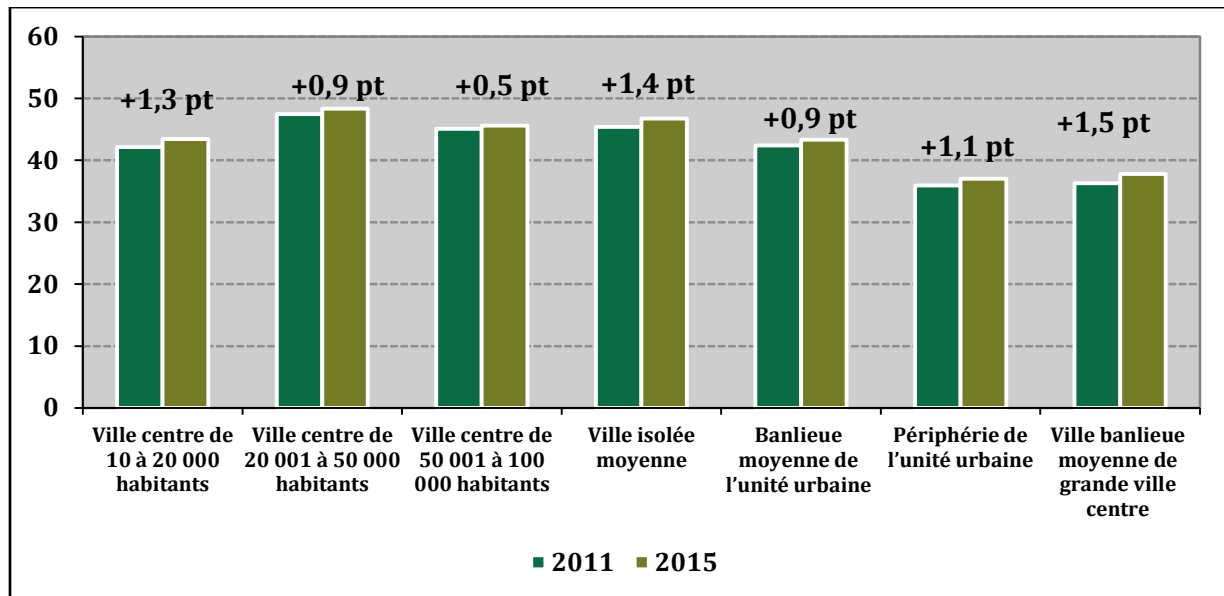
Tableau 31 : Évolution de la TFPB entre 2011 et 2015

		Villes moyennes (bloc communal) ⁴⁷	Grandes villes centres (bloc communal) ⁴⁸	Villes moyennes	Grandes villes centres
Taux moyen de TFPB	2011	39,9 %	42,1 %	23,4 %	24,3 %
	2015	41,2 %	44,0 %	23,7 %	24,8 %
	Évolution en points	1,3	1,9	0,3	0,5
Nombre de communes		696	29	910	35

Source : DGFIP, traitements bureau GF-3C et mission.

Tous les blocs communaux comportant des villes moyennes sont concernés par l'augmentation des taux de la TFPB entre 2011 et 2015 (cf. graphique 16).

Graphique 16 : Évolution des taux de la TFPB pour le bloc communal auquel appartiennent les communes de taille moyenne entre 2011 et 2015 (en %)



Source : DGFIP, traitements bureau GF-3C et mission.

4.2.1.1.3. Une hausse des autres contributions est aussi constatée pour les villes moyennes

La taxe spéciale d'équipement augmente pour les villes moyennes mais diminue pour les grandes villes centres entre 2011 et 2015 (cf. tableau 32).

Les droits fixes pour la formation continue et pour les chambres des métiers augmentent entre 2011 et 2015 (cf. tableau 32).

⁴⁷ Taux de la commune, des syndicats et organismes assimilés, taux du groupement à fiscalité propre et taux du département. Le périmètre est réduit aux seules communes ne changeant pas d'intercommunalité sur la période.

⁴⁸ Taux de la commune, des syndicats et organismes assimilés, taux du groupement à fiscalité propre et taux du département. Le périmètre est réduit aux seules communes ne changeant pas d'intercommunalité sur la période.

Annexe I

Tableau 32 : Évolution d'autres taxes liées à la CFE ou à la TFPB entre 2011 et 2015

		Villes moyennes	Grandes villes centres	Villes moyennes (bloc communal) ⁴⁹	Grandes villes centres (bloc communal) ⁵⁰
Taxe spéciale équipement (CFE)	2011	1,06 %	0,91 %		
	2015	1,09 %	0,83 %		
	Évolution en points	0,03	-0,08		
Taxe spéciale équipement (TFPB, dont Grand Paris)	2011			0,27 %	0,22 %
	2015			0,29 %	0,21 %
	Évolution en points			0,02	-0,01
Droit fixe formation continue (Fonds assurance artisans)	2011	54 600	2 100		
	2015	59 150	2 275		
	Évolution en points	8,3 %	8,3 %		
CFE Chambre des métiers (droits fixes)	2011	153 564	5 948		
	2015	156 743	6 085		
	Évolution en points	2,1 %	2,3 %		
Nombre de communes		910	35	696	29

Source : DGFIP, traitements bureau GF-3C et mission.

À compter de 2015, deux nouvelles taxes s'ajoutent aux contributions de la TFPB et de la CFE :

- ◆ la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) ;
- ◆ la taxe additionnelle spéciale annuelle de la région Ile-de-France (TASARIF).

Cela devrait accroître la pression fiscale des entreprises des communes concernées. Sur le périmètre étudié, seule la TSARIF devrait véritablement avoir un impact avec un taux de +0,03% en moyenne supplémentaire à la TFPB et de +0,04 % à la CFE.

Encadré 18 : Les communes qui ont les plus fort taux d'imposition en 2015

Les vingt communes qui ont les plus forts taux d'imposition en 2015 sont :

Pour la taxe foncière :

Sur le périmètre global, la typologie ville banlieue/ville centre/ville isolée est indiquée par les initiales B/C/I : Bussy-Saint-Georges (B, 74 %), Auch (C), Saint-Louis (I), Coulounieix-Chamiers (B), Carcassonne (C), Arques-la-Bataille (B), Hénin-Beaumont (C), Saint-Laurent-du-Maroni (I), Fécamp (C), Mogneville (B), Lamentin (B), Macouria (I), Cayenne (C), Sains-en-Gohelle (B), Saint-Quentin (C), Basse-Terre (C), Périgueux (C), Digne-les-Bains (C), Agnetz (B), Kourou (I, 67 %).

Sur le panel de l'Institut pour la Ville et le commerce, ce sont quasiment exclusivement des villes-centres : Carcassonne (C, 73 %), Saint-Quentin (C), Périgueux (C), Béthune (C), Sète (C), Castres (C), Angoulême (C), Montauban (C), Narbonne (I), Lens (C), Évreux (C), Bergerac (C), Beauvais (C), Albi (C), Alès (C), Brive-la-Gaillarde (C), Agen (C), La Rochelle (C), Boulogne-sur-Mer (C), Tarbes (C, 54 %).

Pour la CFE :

Sur le périmètre global, la typologie ville banlieue/ville centre/ville isolée est indiquée par les initiales B/C/I : Moissac (B, 69 %), Castelsarrasin (C), Morlaàs (B), Allonnes (B), Largentière (B),

⁴⁹ Taux de la commune, des syndicats et organismes assimilés, taux du groupement à fiscalité propre et taux du département. Le périmètre est réduit aux seules communes ne changeant pas d'intercommunalité sur la période.

⁵⁰ Taux de la commune, des syndicats et organismes assimilés, taux du groupement à fiscalité propre et taux du département. Le périmètre est réduit aux seules communes ne changeant pas d'intercommunalité sur la période.

Annexe I

Guarbecque (B), Isbergues (B), Aire-sur-la-Lys (B), Cherbourg-Octeville (C), Bischwiller (B), Le Temple-sur-Lot (B), Équeurdreville-Hainneville (B), Thiers (C), Sillingy (B), Montereau-Fault-Yonne (C), Pazayac (B), Allouagne (B), Villebret (B), Saint-Venant (B), Le Blanc-Mesnil (B, 50 %).

Sur le panel de l'Institut pour la ville et le commerce, ce sont quasiment exclusivement des villes-centres : Cherbourg-Octeville (C, 53,1 %), Sète (C), Albi (C), Avignon (C), Carcassonne (C), Hyères (B), Carpentras (B), Tarbes (C), Orange (B), Castres (C), Dunkerque (C), Béziers (C), Tourcoing (B), Lambertsart (B), Armentières (C), Roubaix (B), La Madeleine (B), Boulogne-sur-Mer (C), Cavaillon (B), Montauban (C, 33,3 %).

Source : Mission.

4.2.1.1.4. Les taxes spécifiques à l'activité commerciale : TasCOM et TFC

4.2.1.1.4.1. La TasCOM évolue plus vite pour les entreprises situées dans les villes moyennes que dans les grandes villes entre 2011 et 2015 du point de vue du bloc communal

Les commerces exploitant une surface de vente de détail de plus de 400 m² et réalisant un chiffre d'affaires hors taxe de plus de 460 000 € sont soumis à la taxe sur les surfaces commerciales (TasCOM). Depuis 2011, la TasCOM est perçue au profit de la collectivité locale (commune ou EPCI) dans laquelle est implanté l'établissement imposable. Celle-ci peut faire évoluer le montant dû par délibération en fixant un coefficient multiplicateur compris entre 0,8 et 1,2 depuis le 1^{er} janvier 2012. De plus, à partir de 2015 (loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificatives) une majoration de 50 % peut être appliquée aux établissements dont la surface de vente excède 2 500 m². Cette majoration s'applique avant la modulation effectuée par les collectivités locales.

Afin de tenir compte de la fiscalité des EPCI et de supprimer une éventuelle hausse due à des recompositions de groupements, seules les communes dont l'EPCI n'évolue pas entre 2011 et 2015 sont retenues. **Dans ce cas, le produit de la TasCOM augmente plus pour les entreprises situées dans les villes moyennes que celles des grandes villes centres associées** (cf. tableau 33). Le montant adressé uniquement aux communes est lui cependant en baisse pour les villes moyennes (-33,1 %) alors qu'il est en hausse pour les grandes villes centres (cf. tableau 33).

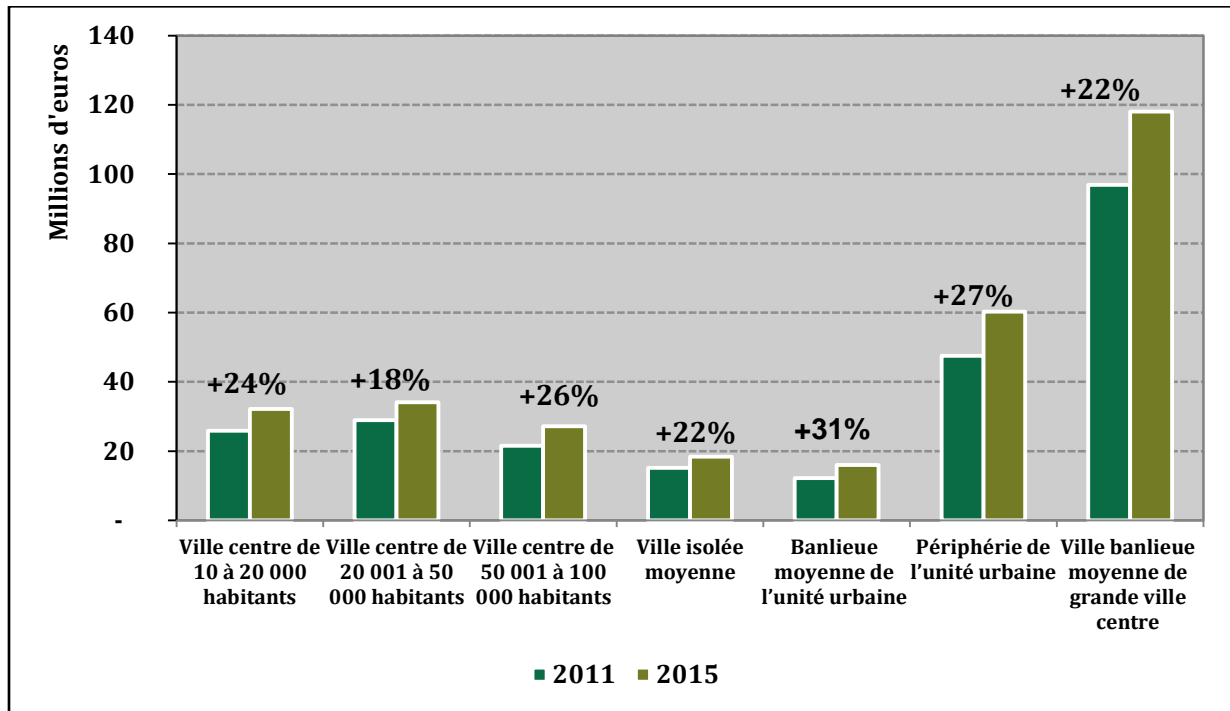
Tableau 33 : Évolution de la TasCOM entre 2011 et 2015

		Villes moyennes	Grandes villes centres	Villes moyennes et EPCI (bloc communal)	Grandes villes centres et EPCI (bloc communal)
Montant total	2011	46 807 665	16 586 215	200 588 873	62 936 088
	2015	31 337 438	17 839 456	245 994 029	72 563 037
	Évolution	-33,1 %	7,6 %	22,6 %	15,3 %
Montant moyen par commune	2011	51 437	473 892	288 202	2 170 210
	2015	34 437	509 699	353 440	2 502 174
Nombre de communes		910	35	696	29

Source : DGFIP, traitements bureau GF-3C et mission.

Au sein des villes moyennes, les augmentations les plus fortes (fiscalité au niveau du bloc communal) concernent les villes périphéries des villes centres moyennes (+27 et +31%) (cf. graphique 17). Cette hausse du montant provient probablement en partie du fort développement des surfaces de plus de 400 m² en périphérie ces dernières années.

Graphique 17 : Évolution de la TasCOM au sein des villes moyennes entre 2011 et 2015



Source : DGFIP, traitements bureau GF-3C et mission.

La TasCOM permet de réguler les surfaces des grands projets commerciaux pour aider les plus petits. Cependant une trop forte hausse serait néfaste et découragerait l'installation d'entreprises locomotives dans une commune.

4.2.1.1.4.2. La taxe sur les friches commerciale est peu utilisée par les collectivités locales

L'article 126 de la loi n°2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 a mis en place une taxe annuelle sur les friches commerciales (TFC) à partir du 1^{er} janvier 2008 qui concerne certains biens commerciaux inexploités. L'objectif étant de redynamiser les centres-villes et d'inciter au maintien d'activités commerciales.

Cette taxe peut être mise en place à la décision des communes ou de l'EPCI où est situé le bien imposable dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A bis du CGE (cf. encadré 19). Elle porte sur les locaux à usage commercial « qui ne sont plus affectés à une activité entrant dans le champ de la cotisation foncière des entreprises⁵¹ depuis au moins deux ans⁵² au 1^{er} janvier de l'année d'imposition et sont restés inoccupés pendant cette période ». Les taux de cette taxe sont évolutifs :

- ◆ 10%, la première année d'imposition ;
- ◆ 15 % la deuxième année d'imposition ;
- ◆ 20 % à partir de la 3^{ème} année⁵³.

Cependant ils peuvent être majorés par décision de la commune ou de l'EPCI dans la limite du double.

⁵¹ Tel qu'il est défini à l'article 1447 du CGI.

⁵² Loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012. Le premier texte fixait la durée à cinq ans

⁵³ Avant 2012, chaque taux était plus faible de 5 points.

Annexe I

Encadré 19 : Article 1530 du CGI sur la taxe annuelle sur les friches commerciales

I.	Les communes peuvent, par une délibération prise dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A bis, instituer une taxe annuelle sur les friches commerciales situées sur leur territoire. Toutefois, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant une compétence d'aménagement des zones d'activités commerciales peuvent, par une délibération prise dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A bis, instituer cette taxe en lieu et place de la commune.
II.-	La taxe est due pour les biens évalués en application de l'article 1498, à l'exception de ceux visés à l'article 1500, qui ne sont plus affectés à une activité entrant dans le champ de la cotisation foncière des entreprises défini à l'article 1447 depuis au moins deux ans au 1er janvier de l'année d'imposition et qui sont restés inoccupés au cours de la même période. Pour l'établissement des impositions, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale communique chaque année à l'administration des impôts, avant le 1er octobre de l'année qui précède l'année d'imposition, la liste des adresses des biens susceptibles d'être concernés par la taxe.
III.-	La taxe est acquittée par le redevable de la taxe foncière au sens de l'article 1400.
IV.-	L'assiette de la taxe est constituée par le revenu net servant de base à la taxe foncière sur les propriétés bâties défini par l'article 1388.
V.-	Le taux de la taxe est fixé à 10 % la première année d'imposition, 15 % la deuxième et 20 % à compter de la troisième année. Par une délibération prise dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A bis, ces taux peuvent être majorés dans la limite du double par le conseil municipal ou le conseil de l'établissement public de coopération intercommunale.
VI.-	La taxe n'est pas due lorsque l'absence d'exploitation des biens est indépendante de la volonté du contribuable.
VII.-	Le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions de la taxe sont régis comme en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties.
VIII.-	Les dégrèvements accordés en application du VI ou par suite d'une imposition établie à tort en application du II sont à la charge de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale. Ils s'imputent sur les attributions mensuelles de taxes et les impositions perçues par voie de rôle.

Source : Code général des impôts.

En 2014, seulement 39 communes possèdent des locaux imposés sur 73 communes ayant mis en place la TFC (cf. tableau 34). **Parmi ces communes, 64 % (25) ne sont pas dans le périmètre étudié, huit sont dans les villes banlieues de taille moyenne des grandes villes centres, trois dans les villes centres moyennes, une grande ville centre et les autres communes sont des petites villes en périphérie des villes centres.**

Le nombre de locaux commerciaux vacants taxés est de 210 pour un montant de 132 185 €. La forte hausse des locaux commerciaux assujettis entre 2013 et 2014 provient de la réforme de 2012 sur le changement de la durée nécessaire avant l'imposition. Néanmoins, deux raisons peuvent être avancées à ce faible nombre de communes et d'EPCI ayant institué cette taxe :

- ◆ la difficulté pour les collectivités territoriales à identifier les friches commerciales imposables ;
- ◆ le possible caractère essentiellement involontaire de l'inexploitation des locaux commerciaux.

Tableau 34 : Suivi des communes ayant mis en place la taxe annuelle sur les friches commerciales et nombre de locaux vacants identifiés entre 2011 et 2014

Année		2011	2012	2013	2014
Nombre de communes/EPCI ayant mis en place la TFC	Total	61	76	82	89
	Dont communes	50	58	65	73
	Dont EPCI	11	18	17	16

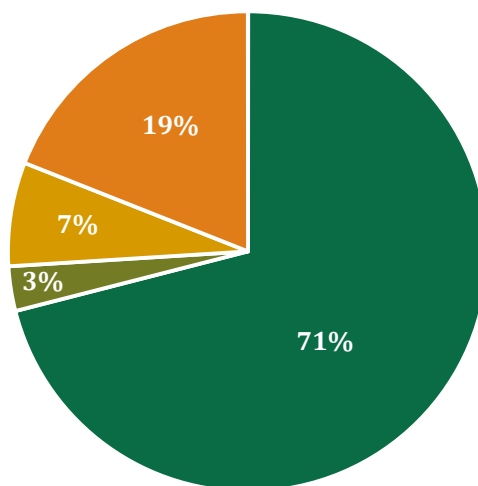
Annexe I

Année	2011	2012	2013	2014
Nombre de communes avec des locaux imposés	26	26	30	39
Nombre de locaux vacants identifiés	-	89	116	210
Montant mis en recouvrement (en €)	40 188	40 865	57 050	132 185
Montant des dégrèvements accordés (en €) ⁵⁴	-	-	-	24 384

Source : DGFIP, traitements du bureau GF-3C.

Sur les 210 locaux commerciaux taxés en 2014, **81,4 % concernent des commerces** comme le montre le graphique 18

Graphique 18 : Répartition des locaux assujettis à la TFC en 2014



■ commerces avec boutique ■ commerces sans boutique ■ dépendance commerciale ■ autres

Source : DGFIP, traitements du bureau GF-3C, traitements de la mission.

Tableau 35 : Répartition par montant de cotisation des avis de TFC émis en 2014 pour les commerces

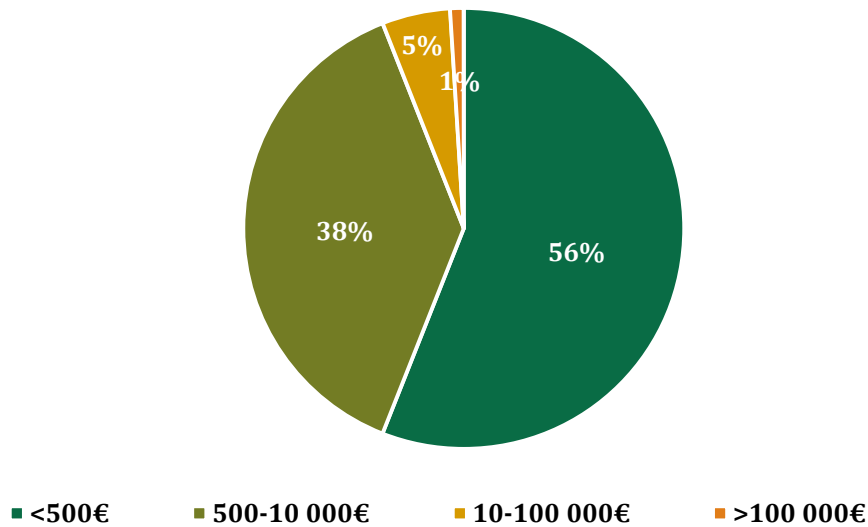
Type de local	Nombre	Montant mis en recouvrement hors frais de gestion (en €)	Cotisation moyenne (€)	Cotisation médiane (€)
Commerce avec boutique	150	75 890	506	191
Commerce sans boutique	6	1 956	326	127
Dépendance commerciale	15	12 747	850	255

Source : DGFIP, GF-3A, traitements de la mission.

⁵⁴ Les dégrèvements de TFC ne sont pas individualisables avant 2013.

Annexe I

Graphique 19 : Répartition du nombre de locaux commerciaux imposés en 2014 selon la valeur locative cadastrale

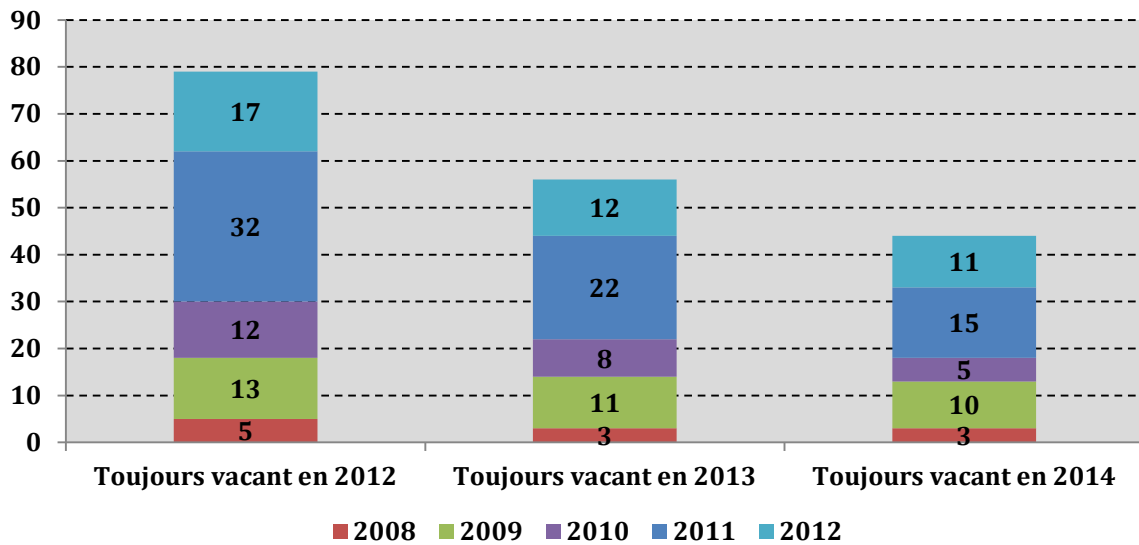


Source : DGFIP, GF-3A, traitements de la mission.

Ce sont essentiellement des petits commerces qui sont concernés par la TFC (cf. graphique 19). **Les montants de la TFC ne sont assez élevés pour remplir l'objectif initial de cette taxe** (cf. tableau 35). En effet, ils n'encouragent pas le propriétaire à mettre sur le marché son bien et donc ne favorisent pas la reprise d'une activité commerciale. La mission *Évaluation de politique publique – Mobilisation des logements et des bureaux vacances* met en évidence que les propriétaires concernés sont des « *commerçants retraités dont le logement personnel est situé au-dessus de l'ancien fonds de commerce, et localisés dans des zones peu attractives* ».

53 % des commerces assujettis à la TFC en 2012 puisqu'inoccupés en 2008 le sont toujours en 2014 (cf. graphique 20). Les commerces qui sont remis sur le marché sont ceux récemment soumis à TFC et quasiment les trois quart (73 %) de ceux assujettis à la TFC en 2008-2009 le sont encore en 2014.

Graphique 20 : Évolution de la cohorte de locaux commerciaux assujettis à la TFC en 2012 en fonction de leur première année d'imposition



Source : DGFIP, bureau GF-3A, traitements de la mission.

En conclusion, la taxe sur les friches commerciales est peu utilisée et représente donc un faible rendement pour les collectivités territoriales. Mieux ciblée, cette taxe pourrait, dans les territoires où la demande de locaux commerciaux existe, inciter les propriétaires à remettre plus vite et avec moins d'exigence leur bien sur le marché. Néanmoins face parfois à un déficit de la demande, la TFC peut aussi avoir des conséquences inverses à l'objectif recherché en accentuant les difficultés financières sur un propriétaire qui ne trouve pas à louer ou vendre. Cela explique certainement pourquoi les communes n'utilisent que peu ce dispositif, qui pourrait cependant permettre de mieux mesurer la vacance commerciale dans les communes.

4.2.1.2. Les prix du foncier sont en augmentation sur la période 2000-2014

4.2.1.2.1. Une augmentation du prix des mutations des locaux commerciaux est observée depuis 2000, hors Ile-de-France

Encadré 20 : Base des notaires de France

La base des notaires de France-Perval permet d'analyser le fonctionnement des marchés immobiliers. Pour chaque transaction correspond le montant et la surface du bien immobilier. La base recense les opérations toutes les années paires. Si la base des logements est exhaustive et fiable, celle sur les locaux commerciaux présentent certaines limites :

- ◆ en raison notamment de l'absence d'obligation d'exhaustivité les données sont jugées insuffisamment fiables par le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE);
- ◆ par ailleurs, les locaux commerciaux sont souvent sous le régime de la location ou alors un même propriétaire peut transformer son activité, ces deux cas ne se traduiront pas dans des actes de ventes. La base notariale couvre donc une partie de l'ensemble des locaux commerciaux, ainsi la généralisation des conclusions sur les prix de l'immobilier est à prendre avec précaution.

Source : Mission.

Annexe I

La base notariale permet d'isoler les locaux de commerces (au sens large), magasins et boutiques. En moyenne, 42 % des mutations hors Île-de-France sont des locaux commerciaux sur 2000-2014 (cf. tableau 36).

Tableau 36 : Proportion de locaux de commerces dans les actes notariaux

	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Part des locaux commerciaux	49 %	47 %	40 %	33 %	34 %	46 %	43 %	45 %
Nombre de locaux commerciaux	5 068	5 330	5 712	5 866	5 514	4 999	4 545	5 258

Source : Notaires de France-Perval.

Le champ sur le type de bail est mal renseigné avec un faible taux de remplissage. En majeure partie les locaux commerciaux sont utilisés sous bail commercial (cf. tableau 37).

Le montant hors taxe moyen des mutations de locaux commerciaux a augmenté de 245 % en 12 ans, en tenant compte de l'inflation sur la période⁵⁵ (cf. tableau 38).

Tableau 37 : Part des baux commerciaux dans les locaux de commerce

	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Part des baux commerciaux	96 %	97 %	98 %	99 %	99 %	99 %	98 %	98 %
Renseigné	955	1 408	1 831	1 937	1 897	1 720	1 222	1 562

Source : Notaires de France-Perval.

Tableau 38 : Évolution du montant des mutations des locaux commerciaux entre 2000 et 2014

	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Total Montant HT (Mds€)	0,38	0,55	0,73	1,05	1,07	1,07	0,82	0,22
Moyenne HT (€)	75 472	104 172	129 522	178 390	194 448	214 042	214 042	278 348

Source : Notaires de France-Perval. Mutations pour lesquelles la surface annexe est renseignée. La surface complète comprend la surface principale et la surface annexe.

Tableau 39 : Surface principale et annexe

	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Surface totale (m ²)	494 855	749 699	835 245	867 477	805 804	702 080	504 641	141 247
Surface moyenne (m ²)	97,6	140,7	146,2	147,9	146,1	140,7	142,6	175,2

Source : Notaires de France-Perval. Mutations pour lesquelles la surface annexe est renseignée. La surface complète comprend la surface principale et la surface annexe.

Le montant hors taxe moyen par m² des locaux commerciaux a augmenté de 81 % en 14 ans, en tenant compte de l'inflation sur la période (cf. tableau 40).

⁵⁵ L'inflation a augmenté de 24 % entre janvier 2000 et janvier 2014.

Annexe I

Tableau 40 : Évolution du ratio prix HT/surface pour l'ensemble des mutations entre 2000 et 2014

	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Montant HT par m ² (€) ⁵⁶	773	741	886	1 206	1 331	1 521	1 629	1 588

Source : Notaires de France-Perval. Mutations pour lesquelles la surface annexe est renseignée. La surface complète comprend la surface principale et la surface annexe.

Ce résultat est toutefois à prendre avec précaution en raison des limites rappelées dans l'encadré 20. Les locaux peuvent par ailleurs présenter des caractéristiques diverses qui peuvent justifier des écarts de prix importants (possession d'un ascenseur, d'une place de parking etc). Enfin, il est relevé que ces données sont relativement mal renseignées avec de nombreuses données manquantes, ce qui limite le champ de l'analyse de la base de données⁵⁷.

L'évolution des prix en m² des mutations de locaux commerciaux diffère entre les différents types de villes. Elle est moins élevée dans les villes moyennes (+40 % en tenant compte de l'inflation) que dans les grandes villes (+82 %) mais, dans ce cas aussi, il existe des disparités entre ces communes (cf. tableau 41).

Tableau 41 : Distinction entre villes moyennes et grandes villes centres

	Villes moyennes		Grandes villes centres	
	2000	2012	2000	2012
Prix HT par m ² ⁵⁸	760	1 249	865	1 781

Source : Notaires de France-Perval. Mutations pour lesquelles la surface annexe est renseignée. La surface complète comprend la surface principale et la surface annexe.

Ce sont dans les villes isolées que les prix au m² des locaux commerciaux ont le plus augmenté avec les villes banlieues des grandes villes centres (cf. tableau 42).

Tableau 42 : Distinction entre les différentes villes moyennes

	Ville centre		Ville isolée		Ville banlieue de taille moyenne des villes centres		Ville banlieue de taille moyenne des grandes villes centres	
	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012
Prix HT par m ²	735	1 009	628	1 526	617	1 153	878	2 144
Évolution des prix en tenant compte de l'inflation	-	13 %	-	119 %	-	63 %	-	120 %

Source : Notaires de France-Perval. Mutations pour lesquelles la surface annexe est renseignée. La surface complète comprend la surface principale et la surface annexe.

⁵⁶ Prix de l'ensemble des mutations/Surface totale

⁵⁷ L'augmentation est de 80 % entre 2000 et 2014 pour les locaux disposant d'un ascenseur et de 110 % sans ascenseur

⁵⁸ Pour chaque type de villes, prix total de la catégorie / surface totale de la catégorie

Annexe I

4.2.1.2.2. Les mutations de locaux commerciaux en Île-de-France ne sont pas renseignées

Les données issues des bases notariales de l'Île-de-France⁵⁹ sont disponibles pour 2012 et 2014. Le nombre de mutations de locaux commerciaux passe de 1 063 à 1 084, ce qui reste inférieur à 1 % de l'ensemble des mutations répertoriées pour les deux années. Le prix moyen par m² passe de 4 692 à 4 716 € soit une augmentation de 0,5 % qui est moins rapide que l'évolution de l'inflation (1,6 % sur la période). Ces résultats sont à prendre avec grande précaution car les données concernant les locaux commerciaux ne font pas l'objet d'une remontée automatique des notaires et semblent dans le cas de cette base particulièrement peu renseignées.

4.2.1.3. L'évolution des loyers commerciaux est hétérogène

4.2.1.3.1. Les indices d'indexation des loyers commerciaux lors des révisions des baux ont fortement augmenté jusqu'en 2012 avant de se stabiliser

Avant septembre 2014, l'indice du coût de la construction (ICC) calculé par l'Insee pouvait servir de référence à la révision triennale des loyers commerciaux et au plafonnement des loyers applicable lors du renouvellement des baux commerciaux (cf. encadré 21). **Cet indice a augmenté entre le premier trimestre de 2000 et celui de 2015 de 50,7 %. Entre 2010 et 2015, il a augmenté de 8,2 %, néanmoins l'indice évolue peu depuis 2012.**

L'indice des loyers commerciaux (ILC) a été instauré en 2008. Il concerne uniquement les locataires commerçants et les locataires ayant une activité artisanale enregistrés au répertoire des métiers. Cet indice est composé pour 50% de l'indice des prix à la consommation, pour 25 % de l'indice des prix de la construction neuve et pour 25 % de l'indice du chiffre d'affaires du commerce de détail⁶⁰. Sa composition le rend moins sensible aux chocs spéculatifs sur les matières premières.

Encadré 21 : Révision du loyer d'un bail commercial

Le loyer d'un bail commercial est défini **librement entre les deux parties à la conclusion du contrat**. Il repose en principe sur les valeurs locatives des locaux.

La révision des loyers peut s'opérer sous plusieurs modalités :

- ◆ **en cours du bail** : selon la présence d'une clause d'échelle mobile, le loyer peut être révisé de deux manières :
 - la révision triennale : le loyer peut être révisé à la demande du bailleur ou du locataire au bout de trois ans minimum. Cette révision est plafonnée, ainsi la hausse du loyer ne peut pas excéder l'indice trimestriel des loyers commerciaux (ILC)⁶¹ pour les activités commerciales ou artisanales. Pour les contrats conclus ou renouvelés depuis septembre 2014, la variation du loyer ne peut aboutir à une augmentation supérieure, pour une année, à 10 % du loyer payé au cours de l'année précédente. Cependant, le bailleur peut demander un déplafonnement de loyer si :
 - modification matérielle des facteurs locaux de commercialité (augmentation de la population par exemple) ayant entraîné une variation de plus de 10 % de la valeur locative et ayant eu une incidence favorable réelle sur l'activité commerciale du locataire ;
 - déspécialisation du bail par le locataire (changement d'activité).
 - **la révision selon une autre périodicité précisée dans le contrat** : dans ce cas, le loyer est indexé sur la variation de l'ILC. Le loyer est révisé

⁵⁹ Base « Biens ».

⁶⁰ Décret n° 2008-1139 du 4 novembre 2008 relatif à l'indice national trimestriel des loyers commerciaux

⁶¹ Jusqu'à septembre 2014, l'indice du coût de la construction (ICC) pouvait également servir de référence.

Annexe I

automatiquement lors de l'échéance prévue au contrat. Pour les contrats conclus ou renouvelés depuis septembre 2014, la variation du loyer ne peut aboutir à une augmentation supérieure, pour une année, à 10 % du loyer payé au cours de l'année précédente.

- ♦ **lors du renouvellement du bail** : à son terme (au bout de neuf ans minimum), le locataire bénéficie d'un droit de renouvellement. S'il souhaite modifier le montant de son loyer, il engage alors une procédure particulière et propose un nouveau montant dont les modalités sont libres mais peuvent être soumises aux mêmes règles de plafonnement que la révision effectuée en cours de bail.

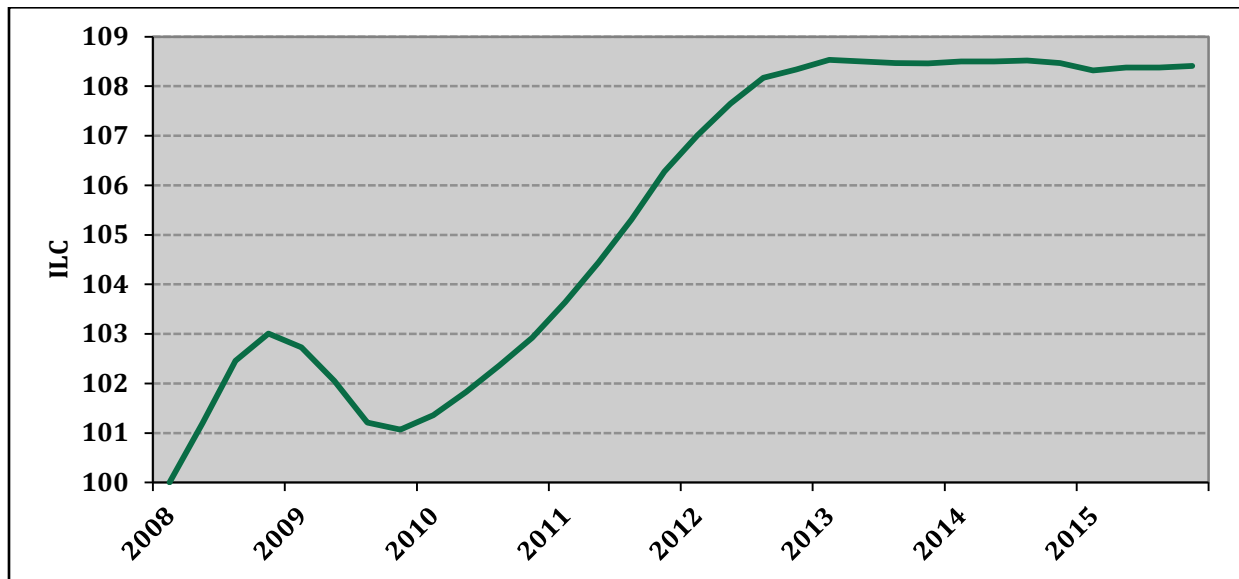
Source : Direction de l'information légale et administrative, Ministère en charge de la justice.

L'indice des loyers commerciaux a augmenté entre le premier trimestre de 2008 et celui de 2015 de 8,3 %. Cet indicateur reste stable depuis 2012 (cf. graphique 21).

Depuis septembre 2014⁶² seul l'ILC peut être utilisé pour la conclusion d'un nouveau bail commercial ou pour la révision annuelle ou triennale des baux commerciaux. **Avant cette date, l'indexation selon l'ILC ou l'ICC pouvait créer une distorsion des prix des baux commerciaux. En effet entre le premier trimestre de 2008 et celui de 2013, l'ICC a augmenté de 10 % tandis que celui de l'ILC de 8,5 %.**

Ainsi les loyers révisés selon la clause d'échelle mobile (cf. encadré 21) ont dû fortement augmenter entre 2010 et 2012. Pour les autres révisions, c'est le niveau de plafonnement qui était en forte hausse.

Graphique 21 : Évolution de l'indice des loyers commerciaux entre 2005 et 2015.



Source : Insee. Base 100 : T1-2008.

4.2.1.3.2. Une réalité de la hausse des loyers commerciaux hétérogène selon les types de surface commerciale

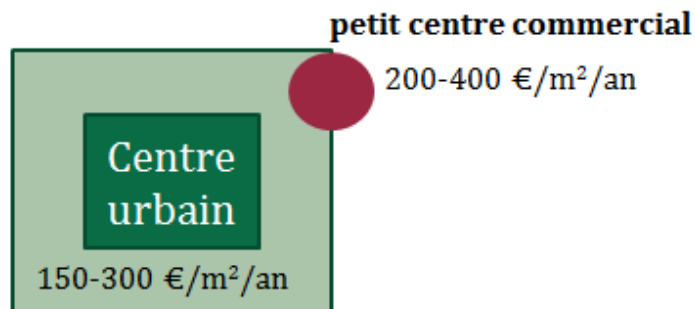
Trois zones commerciales peuvent être définies : les centres-villes, les centres commerciaux et les lotissements commerciaux (ou parc d'activité commerciale ou *retail park*). Au sein de chacune de ces catégories, l'évolution des loyers commerciaux peut être différente (cf. figure 15, figure 16, figure 17, et tableau 43) :

⁶² Loi 2014-626 d 18 juin 2018 article 9.

Annexe I

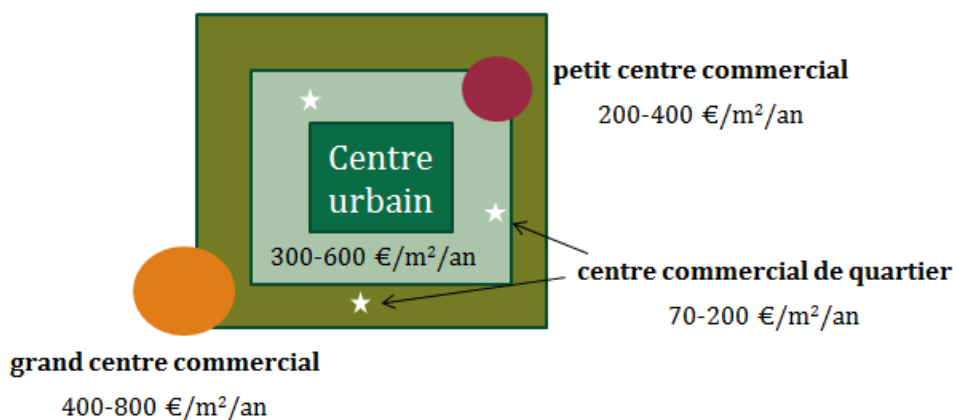
- ◆ en centre-ville, le niveau du loyer dépend d'un effet de métropolisation, *ie* du rang de la ville dans la hiérarchie urbaine. Pour les grandes villes les loyers augmentent, pour les villes moyennes l'évolution est plus contrastée, pour les petites villes cette évolution est à la baisse ;
- ◆ pour les centres commerciaux, le critère d'évolution des loyers commerciaux n'est plus géographique mais dépend de la taille de ces centres qui sont des « *unités économiques autonomes* », *ie* les prix des loyers sont détachés des prix rencontrés dans la ville.
 - pour les petits centres commerciaux (20 à 40 boutiques) et les grands centres commerciaux (40 à 80 boutiques) la situation est hétérogène et dépend du dynamisme de la ville centre.
 - pour les centres commerciaux régionaux (80 à 120 boutiques), le prix des loyers a augmenté de manière significative ;
 - pour les megacentres (plus de 120 boutiques), les loyers sont élevés. Les *megamall* par exemple sont les centres pour lesquels les loyers ont le plus augmenté et sont actuellement supérieurs à 2 500 € le m² pour une année.
- ◆ pour les moyennes surfaces, les prix évoluent peu, même si la fourchette des loyers commerciaux a tendance à s'élargir.

Figure 15 : Des loyers commerciaux différents selon les catégories d'établissements commerciaux - cas d'une petite ville



Source : Mission, à partir des données du baromètre PROCOS des loyers commerciaux.

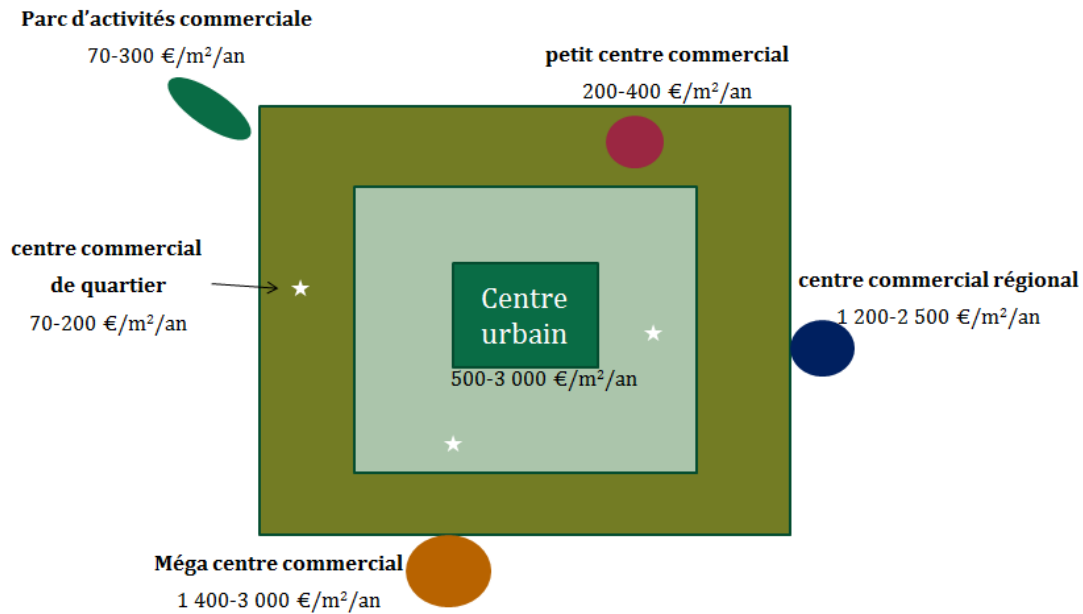
Figure 16 : Des loyers commerciaux différents selon les catégories d'établissements commerciaux - cas d'une ville moyenne



Source : Mission, à partir des données du baromètre PROCOS des loyers commerciaux.

Annexe I

Figure 17 : Des loyers commerciaux différents selon les catégories d'établissements commerciaux - cas d'une grande ville



Source : Mission, à partir des données du baromètre PROCOS des loyers commerciaux.

Tableau 43 : Évolution des valeurs locatives moyennes dans les principaux pôles commerciaux urbains (loyer moyen hors taxes et hors charges en euro/m²/an)

		Centre-ville	CC de quartier	PCC	GCC	CCR	Méga CC	Lotissement moyennes surfaces
Petite ville (UU <100.000 hab)	2014	150 300	-	200 400	400 600	-	-	70 200
	2015	150 300	-	200 400	400 800	-	-	70 300
Ville moyenne (UU de 100.000 à 250.000 hab)	2014	300 500	70 200	200 400	400 600	1 000 1 800	-	70 200
	2015	300 600	70 200	200 400	400 800	1 200 2 500	-	70 300
Grande ville (UU > 250.000 hab)	2014	500 2 000	70 200	200 400	400 600	1000 1800	1 200 2 000	70 200
	2015	500 3 000	70 200	200 400	400 800	1200 2500	1 400 3 000	70 300

Source : Baromètre PROCOS des loyers commerciaux.

Note de lecture : UU : unité urbaine. La typologie des centres commerciaux dépend du nombre de boutiques : CC de quartier pour moins de 20 boutiques, les petits centres commerciaux (PCC) ont entre 20 et 40 boutiques, les grands centres commerciaux (GCC) entre 40 et 80 boutiques, les centres commerciaux régionaux (CCR) entre 80 et 120 boutiques et les méga centres commerciaux plus de 120 boutiques. Les données correspondent à la fourchette basse et haute des loyers commerciaux.

4.2.1.4. Le prix des fonds de commerces en fonction du chiffre d'affaires du vendeur sur l'année est très différent entre la grande distribution et le commerce spécialisé, et ce même s'il est en baisse entre 2012 et 2015

Pour l'étude sur les fonds de commerce, la mission ne dispose pas d'information au niveau communal, l'analyse a été réalisée au niveau de l'ensemble des communes françaises.

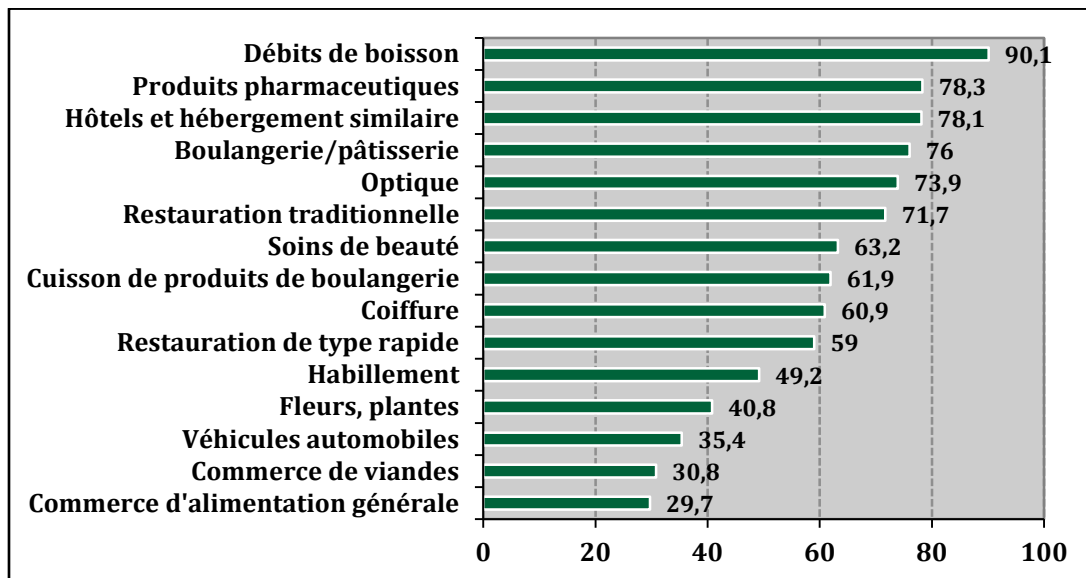
Annexe I

Le prix des fonds de commerce est dépendant en partie du chiffre d'affaires réalisé par le vendeur. Le bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC) permet d'évaluer le montant du fonds de commerce en équivalent du chiffre d'affaires du vendeur sur l'année précédant la vente.

Le prix moyen du commerce d'alimentation générale représente moins du tiers du chiffre d'affaires alors que pour de nombreux commerces de détail ou services de proximité, le prix moyen dépasse la moitié du chiffre d'affaires de l'année.

Dans le secteur des débits de boissons, il faut quasiment une année de chiffre d'affaires pour pouvoir acheter le fonds de commerce. Ces disparités montrent que la grande distribution est épargnée contrairement aux autres commerces (cf. graphique 22).

Graphique 22 : Montants du fonds de commerce exprimés en % du chiffre d'affaires hors taxe du vendeur en 2015



Source : Ventes et cessions de fonds de commerce, annonces publiées au BODACC du 1^{er} janvier au 31 décembre 2015, Direction de l'information légale et administrative.

Le prix moyen des transactions des fonds de commerces du commerce en général diminue entre 2012 et 2015 de 10,6 %. Cependant, pour certains secteurs, le prix augmente fortement. Cela concerne les ventes hors magasins (+21,5 %), les magasins multi-rayons (+19,8 %), les services à la personne (+9,1 %), l'hébergement (+4,1 %), le bricolage et équipement du foyer (+5,0 %) et les sport et loisirs (+3,8 %) (cf. tableau 44).

Annexe I

Tableau 44 : Évolution des montants moyens des transactions en € des fonds de commerces entre 2012 et 2014

	2012	2015	Évolution ⁶³
Commerce	264 085	233 954	-10,6 %
Commerce et réparation de véhicules	150 235	132 262	-11,2 %
Magasins multi-rayons	161 885	192 688	19,8 %
Détail alimentaire	153 571	141 906	-6,8 %
Bricolage et équipement du foyer	124 174	129 472	5,0 %
Sport et loisirs	181 105	186 528	3,8 %
Habillement	161 172	142 165	-11,0 %
Soin de la personne et optique	945 042	770 232	-17,7 %
Vente hors magasin	89 228	107 686	21,5 %
Carburants et combustibles	213 104	200 378	-5,2 %
Activités de réparation	69 721	59 253	-14,2 %
Coiffeurs, soins de beauté et corporels	64 394	55 869	-12,5 %
Autres services à la personne	76 123	82 424	9,1 %
Hébergement	322 981	333 854	4,1 %
Restauration	138 708	129 912	-5,6 %
Débites de boissons	177 306	156 760	-10,8 %

Source : Ventes et cessions de fonds de commerce, annonces publiées au BODACC du 1^{er} janvier au 31 décembre 2015, Direction de l'information légale et administrative.

4.2.1.5. L'impact de la mise en œuvre de la révision des valeurs locatives sur la TFPB et la CFE

La révision des valeurs locatives⁶⁴ des locaux professionnels a été prévue dans l'article 34 de la loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010. L'objectif étant de corriger l'écart existant entre les valeurs locatives utilisées aujourd'hui et les valeurs du marché locatif actuel. Cette opération a donc des conséquences sur la fiscalité locale puisque les valeurs locatives sont à la base du calcul de la TF et de la CFE.

La détermination des valeurs locatives cadastrales repose sur des éléments datant des années 1970 selon les caractéristiques des immeubles, par rapport à des locaux de référence et en fonction des conditions de loyers pratiquées. Ces valeurs étaient ensuite actualisées chaque année par l'application d'un coefficient forfaitaire fixé au niveau national par la loi de finances. Concernant les nouvelles constructions, les valeurs locatives ont été définies à partir du même système, c'est-à-dire en prenant la valeur actualisée de locaux comparables.

La DGFIP a réalisé des travaux de simulation à l'été 2015 pour chiffrer l'impact de cette révision.

Enfin, pour corriger l'augmentation, induite par cette révision, de la proportion contributive à la fiscalité des locaux professionnels par rapport à celle des autres types de locaux non concernés par la révision⁶⁵, un coefficient de neutralisation a été mis en place (deuxième alinéa du paragraphe XVI de l'article 34). Son application garantit le principe suivant : que ce soit avant ou après la révision des valeurs locatives la contribution des locaux concernés/non concernés sera la même⁶⁶.

⁶³ L'évolution tient compte de l'inflation sur la période qui est de 0,8 %.

⁶⁴ Le loyer annuel théorique que le bien pourrait procurer dans des conditions normales de location.

⁶⁵ Locaux d'habitation, établissements industriels et locaux évalués par barème.

⁶⁶ « Par exemple, si dans une commune avant la révision des valeurs locatives des locaux professionnels, les locaux à usage d'habitation représentent 60 % des bases de la taxe foncière et les locaux professionnels 40 % de ces mêmes bases, les mêmes proportions seront maintenues après la révision », *Simulation relative à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels*, juillet-août 2015, DGFIP.

Annexe I

4.2.1.5.1. La contribution à la taxe foncière des magasins de moins de 400m² va augmenter avec la réforme des valeurs locatives

L'évolution moyenne de la cotisation des magasins et des lieux de vente est à la baisse : -3,8 % (cf. tableau 45). Au sein de ces magasins sont distingués :

- ◆ MAG1 : les boutiques et magasins sur rue dont a surface principale est inférieure à 400m² ;
- ◆ MAG2 : les commerces sans accès direct à la rue dont la surface principale est inférieure à 400 m² ;
- ◆ MAG3 : les magasins appartenant à un ensemble commercial (surface principale inférieure à 400 m²) ;
- ◆ MAG4 : les magasins de grande surface (surface principale comprise entre 400 et 2 499 m²) ;
- ◆ MAG5 : les magasins de très grande surface (surface principale égale ou supérieure à 2500 m²) ;
- ◆ MAG6 : les stations-services, stations de lavage et assimilables ;
- ◆ MAG7 : les marchés.

La révision des valeurs locatives des locaux professionnels devrait avoir pour conséquence une **augmentation de la contribution pour les petits magasins (MAG1, +6,1% ; MAG2, +7,2% ; MAG3, +101,1%)** et une **baisse importante de celle des grandes surfaces** (hypermarchés et supermarchés ; -31,8 % pour les MAG5 et -22,5 % pour les MAG4). Les commerces dont la surface principale est inférieure à 400 m² et situés dans les centres commerciaux (de type MAG3) devraient selon les estimations de la DGFIP être les plus touchés par cette réforme avec une augmentation de la contribution de 101,1 % en moyenne. De plus, au sein de ce groupe, ils sont majoritairement perdants au sein du groupe puisque pour 85,2 % d'entre eux la cotisation augmente (cf. tableau 45).

Tableau 45 : Impact de la révision des valeurs locatives sur les catégories de commerces

	Évolution moyenne de cotisation	Locaux dont la cotisation augmente	Locaux dont la cotisation baisse
MAG1	6,1 %	50,3 %	49,7 %
MAG2	7,2 %	48,8 %	51,2 %
MAG3	101,1 %	85,2 %	14,8 %
MAG4	-22,5 %	35,3 %	64,7 %
MAG5	-31,8 %	25,2 %	74,8 %
MAG6	-2,7 %	44,6 %	55,4 %
MAG7	-8,5 %	32,3 %	67,7 %
Total	-3,8 %	51,4 %	48,6 %

Source : DGFIP, Révision des valeurs locatives des locaux professionnels, simulation relative à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels.

Une des explications avancées par la DGFIP concernant la faible proportion de certains sous-groupes à voir leur cotisation baisser (par exemple les magasins dont la surface est inférieure à 400m²) serait due à une sous-évaluation actuelle des locaux les plus anciens. En effet, pour ces biens plus vétustes, des réaménagements importants ou des travaux de construction non déclarés à l'administration pourraient fausser la description des locaux et ainsi modifier la valeur locative à la hausse après la révision et donc les cotisations. Or ce sont les locaux MAG 1 à MAG 3 qui sont les plus anciennement évalués.

En raisonnant par type de communes, **les cotisations augmentent pour les magasins des toutes petites communes (moins de 500 habitants) et de celles de plus de 50 000 habitants** (cf. tableau 46). Ainsi certaines villes moyennes du périmètre de la mission sont concernées.

Annexe I

Tableau 46 : Impact de la révision des valeurs locatives sur les catégories de commerces selon la taille de la commune : évolution de la contribution et montant de l'augmentation ou de la diminution

	10-20 000 habitants	20 à 50 000 habitants	50 à 100 000 habitants	Plus de 100 000 habitants
MAG1	0,8 % (11 €)	2,5 % (39 €)	8,4 % (131 €)	10,7 % (156 €)
MAG3	99,8 % (2 181 €)	121,5 % (3 223 €)	118,3 % (3 143 €)	105,5 % (3 073 €)
MAG4	-26,2 % (-3 302 €)	-25,1 % (-3 757 €)	-22,1 % (-3 383 €)	-12,4 % (-2 069 €)
MAG5	-33,6 % (-28 128 €)	-33,3 % (-38 602 €)	-29,6 % (-34 421 €)	-26,2 % (-32 013 €)
Total	-9,8 % (-298 €)	-4,9 % (-162 €)	0,9 % (27 €)	5,5 % (131 €)

Source : DGFIP, Révision des valeurs locatives des locaux professionnels, simulation relative à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels. Pour les autres sous-groupes, données non disponibles.

L'augmentation de la cotisation la plus forte en montant concerne les magasins MAG3. Ceci pourrait être d'autant plus problématique que les centres commerciaux de centre-ville sont fortement touchés par la vacance commerciale⁶⁷.

La répartition des gagnants et perdants peut également être faite au niveau des secteurs d'activité comme le montre le tableau 47.

Tableau 47 : Impact de la révision des valeurs locatives sur les secteurs commerciaux

Secteurs dont la cotisation augmente	Secteurs dont la cotisation baisse
Commerce de boisson	
Boulangerie, boulangerie-pâtisserie	
Commerce de viande et produits avec viande	
Débits de boissons	Commerce d'alimentation générale
Commerce de fruits et légumes	Supérettes
Commerce de parfumerie et produits de beauté	Supermarchés
Soins de beauté	Commerce de livres
Coiffure	Commerce de textiles
Maroquinerie et article de voyage	Hôtel et hébergement
Commerce de chaussures	Commerce de fleurs, plantes
Habillement	Commerce de meubles
Blanchisserie-teinturerie	
Restauration	
Commerce d'articles d'horlogeries et bijouteries	

Source : DGFIP, Révision des valeurs locatives des locaux professionnels, simulation relative à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels.

Pour limiter certaines variations, un dispositif de « planchonnement » pourrait être mis en place (cf. encadré 22). **Les commerces de centres-villes (MAG1, MAG2 et MAG3) devraient rester les « principaux perdants » de cette révision fiscale** (cf. tableau 48).

Tableau 48 : Impact de la révision des valeurs locatives sur les catégories de commerces avec dispositif de « planchonnement »

	Évolution moyenne de cotisation avec dispositif de « planchonnement »	Evolution moyenne de cotisation sans dispositif de « planchonnement »
MAG1	4,6 %	6,1 %
MAG2	4,4 %	7,2 %

⁶⁷ Il faut tenir compte cependant de l'effet volume dans certaines communes.

Annexe I

	Évolution moyenne de cotisation avec dispositif de « planchonnement »	Evolution moyenne de cotisation sans dispositif de « planchonnement »
MAG3	61,7 %	101,1 %
MAG4	-13,2 %	-22,5 %
MAG5	-18,5 %	-31,8 %
MAG6	-12,4 %	-2,7 %
MAG7	-14,0 %	-8,5 %
Total	-1,9 %	-3,8 %

Source : DGFIP, Révision des valeurs locatives des locaux professionnels, simulation relative à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels.

Encadré 22 : Dispositif de « planchonnement »

Pour rendre soutenable la réforme, un dispositif de « planchonnement » est envisagé afin de :

Limiter le gain des « gagnants » :

Règle 1 : Lorsque la base révisée avant l'application du coefficient de neutralisation est supérieure à la base initiale mais que la base révisée neutralisée est en fait inférieure à la base initiale, alors :

$$base_{planchonnee} = base_{révisée\ neutralisée} + \frac{base_{initiale} - base_{neutralisée}}{2}$$

Règle 2 : Lorsque la base révisée avant l'application du coefficient de neutralisation est inférieure à la base initiale (cas très rare), alors :

$$base_{planchonnee} = base_{révisée\ neutralisée}$$

Limiter la perte des « perdants » :

Règle 3 : Redistribution de l'écrêtement dégagée auprès des gagnants (règle 1) en le répartissant sur les perdants au prorata de la différence entre la base initiale et la base révisée neutralisée.

Source : DGFIP, Révision des valeurs locatives des locaux professionnels, simulation relative à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels.

4.2.1.5.2. Une diminution de la cotisation à la CFE est anticipée dans le secteur du commerce

Sur les 4,5 millions d'établissements imposés à la CFE en 2014, 1,6 million entrent dans le champ de la révision et ne comportent pas de défaillance déclarative et 1,2 million sont impactés par la révision. Les travaux de simulation de la DGFIP aboutissent à la conclusion suivante : les établissements dont le chiffre d'affaires est inférieur à 3 M€ sont les plus touchés en moyenne par la hausse de la cotisation de la CFE. **Concernant le secteur du commerce, la cotisation à la CFE diminuerait en moyenne de 4 %.**

4.2.2. La course au m² provoque une concurrence entre centralité et périphérie

4.2.2.1. Une course au m² due à un fort développement des surfaces de plus de 400 m² et une contraction des petites entre 1992 et 2009 au niveau de l'ensemble du territoire

Au niveau national, la surface commerciale totale du commerce de détail a augmenté de 58 % entre 1992 et 2009 en passant de 48 à 77 millions de m², soit une augmentation de 2,6 % par an. En parallèle, le nombre de points de vente a diminué de 6,3 % sur l'ensemble de la période.

Comme le montre le tableau 49, **le taux de « petites surfaces » commerciales (moins de 400 m²) a diminué de 10,5 % alors que le nombre de magasins de plus de 400 m² a augmenté de 86 % sur la période.**

Annexe I

Tableau 49 : Évolution du nombre de commerces et de la surface commerciale entre 1992 et 2009

	1992	2009	Évolution
Nombre de points de vente	353 108	331 000	-6,3 %
Nombre de points de vente de moins de 400 m ²	330 822	295 857	-10,5 %
Nombre de points de vente de plus de 400 m ²	22 286	41 452	+86 %
Surface en m ²	48 413 000	76 700 000	+58 %

Source : Insee. Enquête Points de vente.

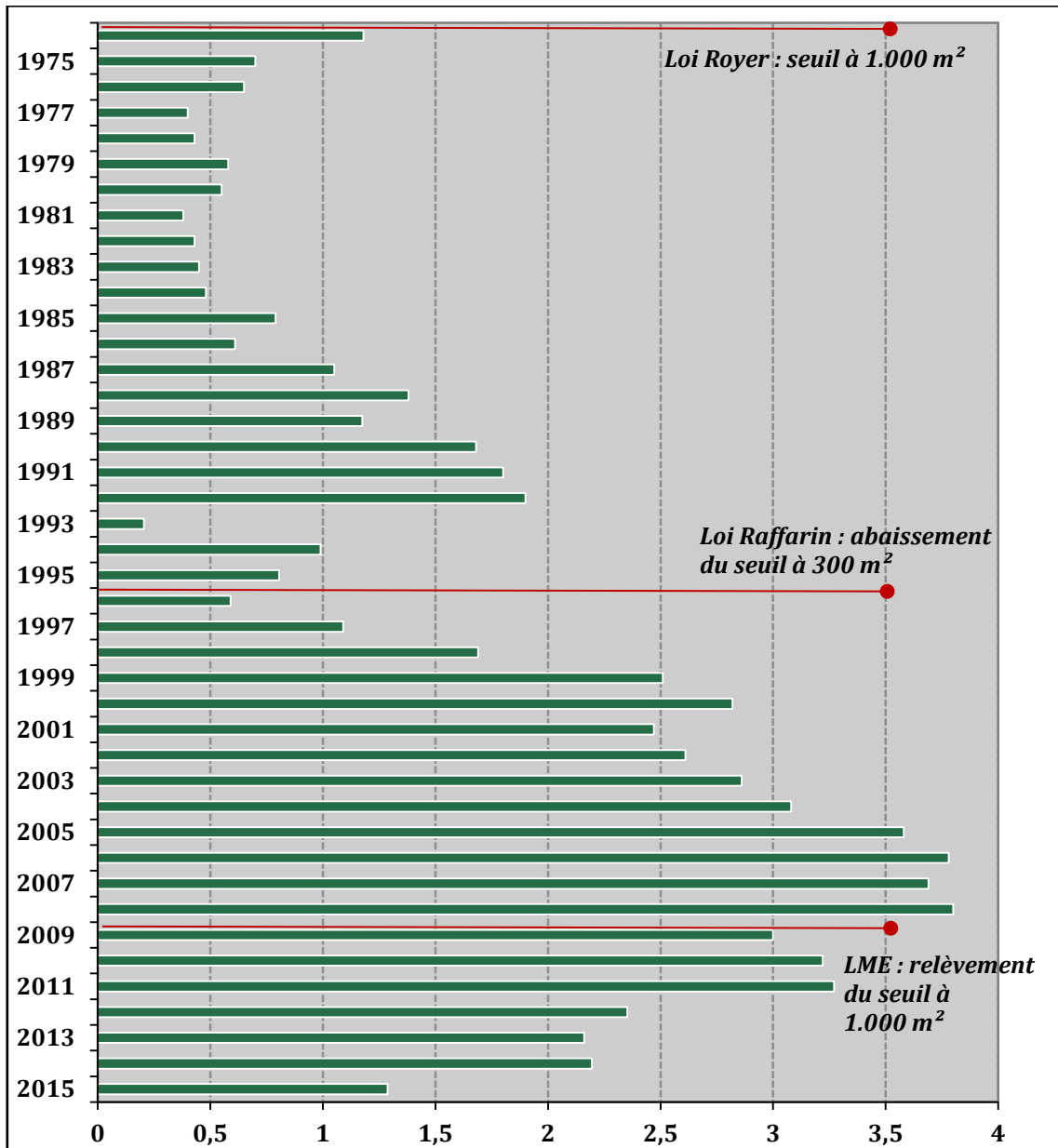
Cette inflation du nombre de m² se retrouve également dans l'évolution des surfaces commerciales autorisées par les CDAC (cf. graphique 23). Pour analyser ce phénomène, il faut distinguer plusieurs périodes délimitées par différentes lois fixant le seuil en termes de m² pour présenter un projet devant une CDAC :

- ◆ entre 1975 et 1996 le seuil est fixé à 1 000 m² par la loi Royer: les surfaces commerciales ont été multipliées par cinq quasiment entre 1981 et 1992 ;
- ◆ entre 1996 et 2009 le seuil est abaissé à 300 m² par la loi Raffarin : d'où une forte augmentation pour les années frontières mais qui se poursuit ainsi jusqu'en 2009. Sur cette période le nombre de m² a été multiplié par 7.
- ◆ à partir de 2009 le seuil est rehaussé à 1 000 m² par la loi de modernisation de l'économie (LME) : la surface autorisée est en baisse. Cependant, la réalité du marché est différente. En effet, la période 2009-2014 a été marquée par une forte accélération de l'installation de nombreux *drives*, qui ont été considérés comme des entrepôts et non des surfaces de vente jusqu'à la promulgation de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) en 2014. Ils n'étaient donc pas soumis à l'autorisation des CDAC⁶⁸. Ainsi la tendance à la baisse des surfaces commerciales est à prendre avec précaution.

⁶⁸ Or la surface commerciale d'un *drive* correspond à 2 000 m² avec stationnements attenants (*Du Far West à la ville. L'urbanisme commercial en question*, Cristina Garcez et David Magin (sous la direction de), 2014). Ce qui signifie que la concertation d'une CDAC est nécessaire.

Annexe I

Graphique 23 : Surfaces autorisées par les CDAC (en millions de m²)



Source : René-Paul Desse (professeur d'urbanisme à l'université Bretagne occidentale) à partir de l'observatoire CDAC de la société Kyrus. Publié dans « Bilan et perspectives du marché de l'immobilier de commerce en France », janvier 2016. Note de lecture : entre 2009 et 2014, les données concernant les drives sont manquantes car ces projets n'étaient pas soumis aux CDAC. Cependant la surface commerciale non représentée est difficilement estimable⁶⁹.

⁶⁹ La notion de *drive* n'entre dans le droit commun qu'à partir de mars 2014. Ils sont donc soumis désormais à l'avis des CDAC sauf pour ceux qui sont intégrés « à un magasin de détail ouvert au public » à la date de promulgation de la loi et « n'emportant pas création de surface de plancher de plus de 20m² ».

4.2.2.2. Des surfaces commerciales qui s'agrandissent notamment en périphérie entre 2012 et 2013 en ce qui concerne le périmètre de la mission

Cette « course au m² » se confirme entre 2012 et 2013 selon les estimations de surfaces de la DGE. Il s'agit de la seule source récente sur les surfaces commerciales post 2009 puisque l'enquête *Points de vente* de 2009 n'a pas été mise à jour depuis⁷⁰.

La surface commerciale moyenne pour l'ensemble des secteurs du commerce étudiés s'agrandit plus vite pour les villes moyennes (+1,5 %) que pour les grandes villes (+0,8 %) entre 2012 et 2013.

Pour presque toutes les villes moyennes, la surface commerciale moyenne augmente dans chaque secteur. Seules les villes isolées connaissent une baisse de la surface commerciale moyenne dans le commerce de l'aménagement de l'habitat et celui des carburants. Pour les petites communes en périphérie des villes centres moyennes ce sont les surfaces des produits de santé qui diminuent (cf. tableau 50).

L'agrandissement des surfaces commerciales moyennes touche davantage les périphéries des villes centres moyennes.

Cette dualité centralité/périphérie est également observable grâce aux remontées communales répertoriant les autorisations des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC). En considérant les projets présentés en CDAC, les intentions des investisseurs sont majoritairement orientées vers le développement de surfaces en périphérie. En effet, dans les unités urbaines comportant une ville centre de taille moyenne, la proportion de surfaces en périphérie proposées en CDAC est de 55% contre 45% en centralité. Cette proportion est plus flagrante encore si l'on compare les grandes villes centres et leur banlieue de taille moyenne (35 % *versus* 65 %). Les données sur les autorisations rendues par les CDAC⁷¹ confirment cette dualité entre périphérie et centralité : en 2014, la périphérie représente 55 % de la surface commerciale autorisée dans les villes moyennes.

Tableau 50 : Nombre de projets présentés en CDAC et de leurs surfaces commerciales associées en 2010 et en 2014

		2010		2014	
		Nombre de projets	Surface associée (m ²)	Nombre de projets	Surface associée (m ²)
Villes de taille moyenne	Ville centre	271	593 703 (42 %)	222	448 431 (45 %)
	Périphérie de l'unité urbaine	251	814 840 (58 %)	214	590 678 (55 %)
Grandes villes	Ville centre	52	258 107 (34 %)	65	274 749 (35 %)
	Ville banlieue de taille moyenne	159	496 533 (66 %)	143	515 883 (65 %)

Source : DGE. Note de lecture : (X%) signifie la part du volume de surface commerciale entre la ville centre et la périphérie.

⁷⁰ L'Insee a décidé de relancer son enquête *Points de vente* en 2015, les résultats sont attendus d'ici un an.

⁷¹ Surface commerciale autorisée.

4.2.2.3. Selon l'Insee, la création d'une grande surface peut concurrencer, pour certains secteurs, le commerce de proximité dans les villes isolées et périphériques

Une étude de l'Insee montre que pour les villes banlieues et les villes isolées, la création d'une grande surface nuit au commerce de proximité de la commune (cf. encadré 23). Les villes-centres sont quant à elles épargnées par ce phénomène.

Encadré 23 : Étude de l'Insee sur l'effet du développement des grandes surfaces sur le commerce de proximité

Une étude de l'Insee réalisée par Simon Quantin et Laure Turner⁷² cherche à évaluer l'effet du développement des grandes surfaces sur la durée de vie des commerces de proximité non spécialisés et spécialisés sur les années 1993-2005 par des méthodes économétriques.

Le périmètre retenu est le suivant :

- ◆ **grande surface** : supermarché, hypermarché et magasins populaires ;
- ◆ **commerce de proximité non spécialisé et spécialisé** : les commerces à surface de vente réduite qui n'appartiennent pas à un réseau d'enseigne. Ainsi les commerces de détail spécialisés appartenant à une chaîne ne sont pas pris en compte et ne sont pas inclus dans les grandes surfaces.

Les auteurs corrigent certains biais qui impactent l'installation d'un commerce :

- ◆ l'existence ou non d'une grande surface pour l'implantation d'un commerce de proximité ;
- ◆ l'existence ou non de commerces de proximité pour l'implantation d'une grande surface ;
- ◆ la concurrence entre commerçants de proximité du même secteur et de la même commune ;
- ◆ les différences de tissus socio-économiques.

La conclusion de l'étude montre que la création d'une grande surface supplémentaire pour 10 000 habitants accroît le risque de sortie d'un petit commerce de proximité deux ans après et n'apparaît pas dans les villes-centres. Cela concerne les villes banlieues et encore plus les villes isolées.

Source : Le développement des grandes surfaces et son impact sur la durée de vie du petit commerce alimentaire de proximité, 19 mars 2015

4.2.2.4. La grande distribution est attractive avec une évolution des prix deux fois moins rapide qu'en dehors de ce circuit entre 2005 et 2015

L'indice des prix des produits de grande consommation (alimentation hors fruits, légumes, poissons et crustacés frais, articles de ménage non durables, produits d'entretien et produits pour soins personnels) **dans la grande distribution** est calculé à partir de relevés dans les hypermarchés et les supermarchés. Il a augmenté entre décembre 2005 et décembre 2015 de 11 %. **L'indice des prix des produits de grande consommation hors grande distribution** (toutes formes de vente sauf les hypermarchés et les supermarchés) a quant à lui augmenté de 22 % sur la même période.

Cette évolution différenciée entre grande distribution et petites surfaces se situant plus généralement en centre-ville peut témoigner d'un intérêt plus fort des consommateurs pour les premiers magasins. Cette situation crée une tension entre centre-ville et périphérie.

⁷² *Le développement des grandes surfaces et son impact sur la durée de vie du petit commerce alimentaire de proximité, 19 mars 2015*

4.2.2.5. La course au m² n'est pas toujours accompagnée d'une aussi forte hausse du chiffre d'affaires

On remarquera par ailleurs que cette augmentation du nombre de m² n'est pas toujours accompagnée d'une hausse associée du chiffre d'affaires. Ainsi comme le montrent les enquêtes *Points de vente* de l'Insee de 2004 et 2009, dans de nombreux secteurs commerciaux il y a un « décrochage » entre l'évolution du chiffre d'affaires et celle de la surface commerciale.

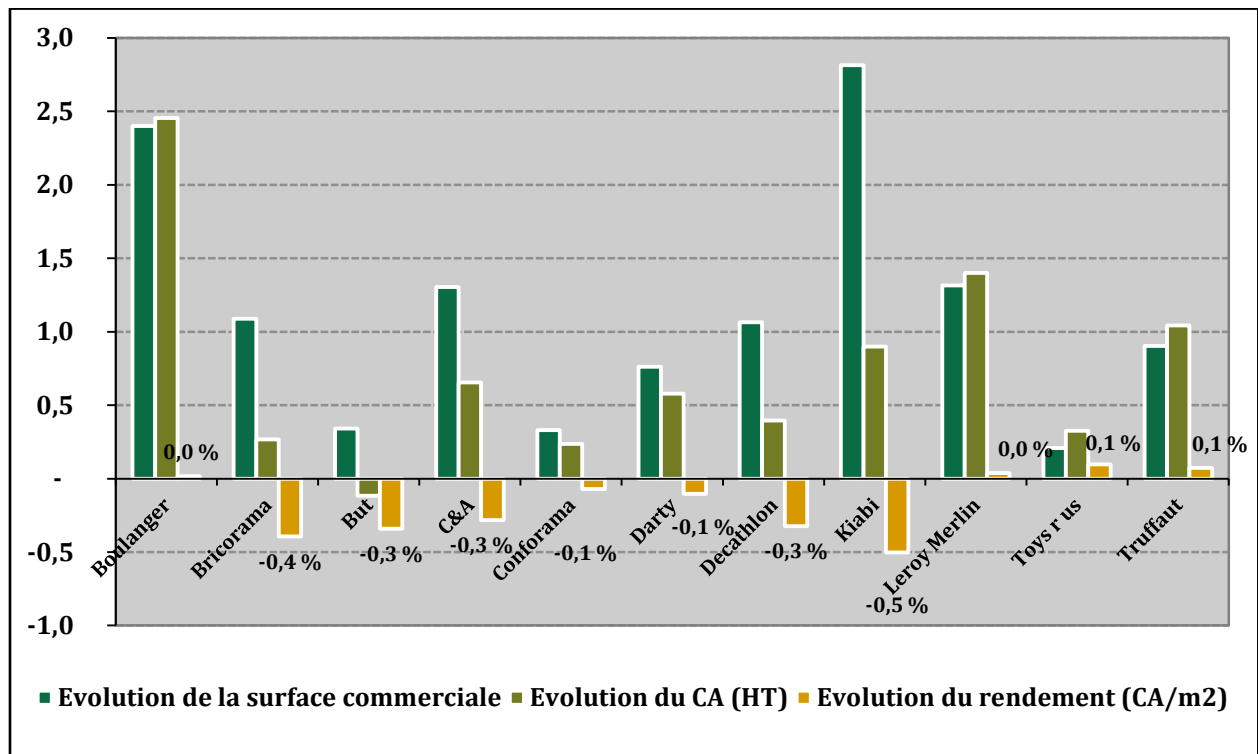
Tableau 51 : Évolution du CA/m² entre 2004 et 2009

Secteurs commerciaux	Évolution du CA/m ² entre 2004 et 2009
Habillement et chaussures	-5,0 %
Autres équipements de la personne	4,2 %
Culture, loisirs, sport	-5,4 %
Équipement du foyer	-12,0 %
Supérettes	-7,1 %
Supermarchés	-1,4 %
Hypermarchés	-7,5 %

Source : Enquête Points de vente de l'Insee.

L'évolution des principales enseignes représentatives de leur secteur entre 2001 et 2015 témoigne également d'un développement d'intensité différente entre surfaces commerciales et chiffre d'affaires, ce qui entraîne une baisse de la rentabilité des m² (cf. graphique 24)

Graphique 24 : Évolution de la surface commerciale, du chiffre d'affaires et des rendements entre 2001 et 2015



Source : Panorama Nielsen de la distribution, traitements Institut pour la ville et le commerce.

Tableau 52 : Évolution de la surface commerciale moyenne entre 2012 et 2013 pour les villes moyennes

		VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	BM des GVC
Autres commerces de détail en magasin spécialisé	2013	381	362	331	333	332	432	259
	Évolution 2012-2013	0,4 %	0,8 %	1,0 %	0,5 %	0,3 %	2,3 %	1,2 %
Commerce de détail alimentaire en magasin spécialisé	2013	97	92	76	87	84	96	57
	Évolution 2012-2013	3,6 %	0,8 %	2,4 %	3,3 %	1,5 %	1,4 %	5,5 %
Commerce de détail d'aménagement de l'habitat	2013	747	657	682	750	715	875	709
	Évolution 2012-2013	3,1 %	1,4 %	3,9 %	-0,1 %	3,9 %	2,3 %	0,7 %
Commerce de détail d'équipement de la personne (sport, habillement, chaussure, bijouterie)	2013	203	184	173	199	191	311	188
	Évolution 2012-2013	2,0 %	1,8 %	1,6 %	0,8 %	3,9 %	2,7 %	2,3 %
Commerce de détail d'équipement du foyer	2013	620	633	633	604	648	807	732
	Évolution 2012-2013	0,7 %	0,9 %	1,0 %	1,2 %	1,0 %	1,3 %	0,4 %
Commerce de détail d'équipements, de l'information et de la communication en magasin spécialisé	2013	87	89	109	101	74	95	82
	Évolution 2012-2013	0,4 %	0,5 %	0,3 %	0,0 %	0,2 %	0,6 %	1,2 %
Commerce de détail de biens culturels et de loisir en magasin spécialisé	2013	221	233	216	205	197	267	161
	Évolution 2012-2013	3,3 %	0,4 %	0,7 %	1,3 %	2,1 %	1,4 %	0,8 %
Commerce de détail de carburants en magasin spécialisé	2013	43	35	36	40	38	41	41
	Évolution 2012-2013	3,3 %	5,3 %	5,0 %	-1,0 %	3,1 %	5,4 %	3,1 %
Commerce de détail de produits de santé (pharmacie, produits médicaux)	2013	99	98	85	90	70	77	67
	Évolution 2012-2013	1,7 %	0,7 %	1,2 %	3,0 %	1,6 %	-1,2 %	2,9 %
Commerce de détail en magasin non spécialisé (distribution alimentaire, grands magasins)	2013	979	810	755	885	860	983	606
	Évolution 2012-2013	2,2 %	2,1 %	3,2 %	1,7 %	3,9 %	3,0 %	2,1 %
Commerce détail dans sa totalité	2013	322	292	279	308	309	433	273
	Évolution 2012-2013	1,6 %	1,3 %	1,7 %	1,0 %	2,4 %	2,2 %	1,6 %

Source : Icode, estimation DGE.

Note de lecture : « VCM » pour ville centre moyenne, « VIM » pour ville isolée de taille moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

4.2.3. Le développement du e-commerce fait concurrence au commerce classique en devenant une modalité d'achat plus fréquente et tournée davantage qu'auparavant vers des produits domestiques

L'évolution du e-commerce n'est pas encore très suivie par les acteurs institutionnels. L'Insee commence à suivre ce mode de commerce au travers de l'enquête sur les technologies de l'information et de la communication auprès des entreprises⁷³ et publie des résultats approfondis pour l'année 2014. En complément, la mission s'est donc orientée également vers la fédération du e-commerce et de la vente à distance (FEVAD) (cf. encadré 24) qui est l'organisation représentative du secteur du commerce électronique et de la vente à distance. Elle fédère à ce jour 600 entreprises et plus de 800 sites internet.

Encadré 24 : Analyse du e-commerce

La fédération du e-commerce et de la vente à distance (FEVAD) permet de dresser un portrait des modes de consommation du e-commerce à partir des données communiquées par neuf plateformes sécurisées de paiement en ligne⁷⁴ ainsi que par 41 sites leaders dans leur secteurs (21 dans les produits grand public, 11 dans le *e-tourisme*, 9 dans les ventes aux professionnels) constituant le panel iCE 40.

Le périmètre étudié concerne uniquement les ventes réalisées en France. Les limites principales sont donc les suivantes :

- ◆ l'inclusion des achats effectués de l'étranger sur une plateforme française ;
- ◆ la non prise en compte des achats des français à l'étranger.

En s'associant à CSA, la fédération a lancé depuis 2003 une enquête sur les perspectives du e-commerce pour l'année à venir en mesurant les intentions d'achat. L'enquête est réalisée en ligne auprès d'un échantillon représentatif de 1 000 e-acheteurs français de 18 à 74 ans constitué d'après la méthode des quotas (sexe, âge, CSP, région, fréquence d'achat en ligne).

Oxatis et KPMG mènent également une enquête annuelle sur le profil du e-commerçant depuis 2006.

Source : Entretien avec Marc LOLIVIER, délégué général de la FEVAD.

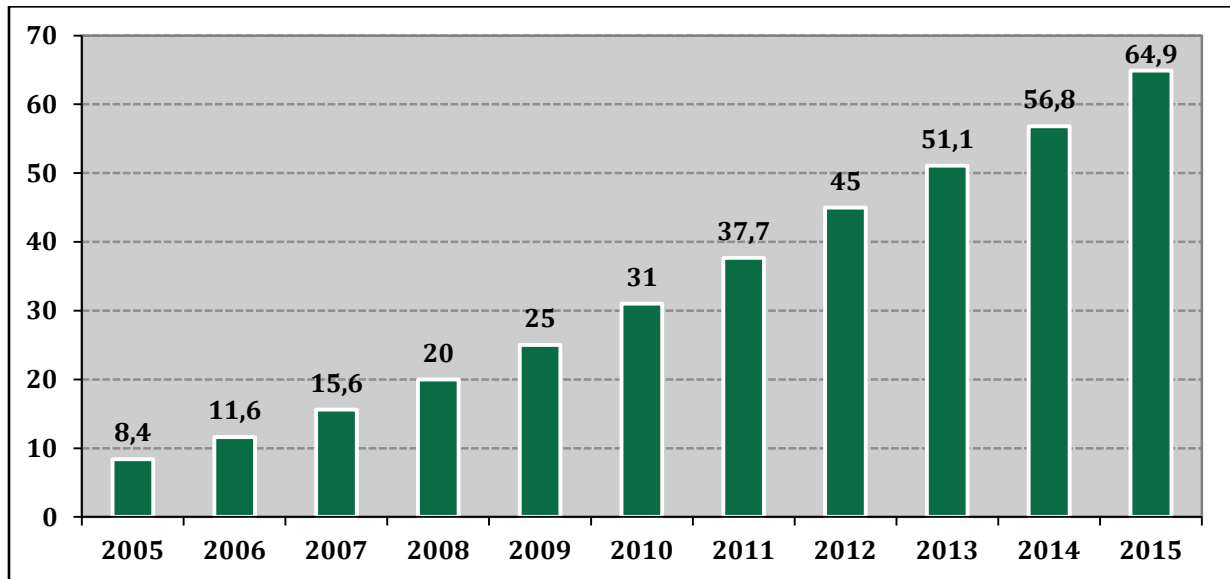
4.2.3.1. Le chiffre d'affaires associé au e-commerce a été multiplié par huit entre 2005 et 2015 avec une demande qui touche davantage l'habillement, les produits culturels, les voyages et les produits électroménagers

Le marché e-commerce français est en constante augmentation et atteint les 65 Mds€ en 2015, soit près de huit fois plus qu'en 2005 et une hausse de 14,3 % par rapport à 2014, ce qui témoigne du dynamisme de ce mode de commerce (cf. graphique 25). La FEVAD estime un montant de 71,4 Mds€ en 2016. En 2015, selon la FEVAD, le chiffre d'affaires du e-commerce représente 7 % du commerce de détail, et 9% si on enlève le secteur de l'alimentaire.

⁷³ Enquête annuelle depuis 2012. En partenariat avec le service de l'observation des statistiques (SOeS) et du service de la statistique et de la prospective.

⁷⁴ Adyen, Be2bill-Rentabiliweb, Ingenico Payment Services, Monetico Paiement, Monext, Paybox, Paypal, Payzen, Worldline

Graphique 25 : Évolution du chiffre d'affaires du e-commerce entre 2005 et 2015 (en Mds €)



Source : iCE/FEVAD.

Le nombre d'achats en ligne a été multiplié par neuf en dix ans, atteignant 835 millions transactions en 2015. Cette augmentation plus forte que le montant du CA signifie une diminution du montant moyen de la transaction en ligne qui est passé de 89 € à 78 € en moyenne en dix ans.

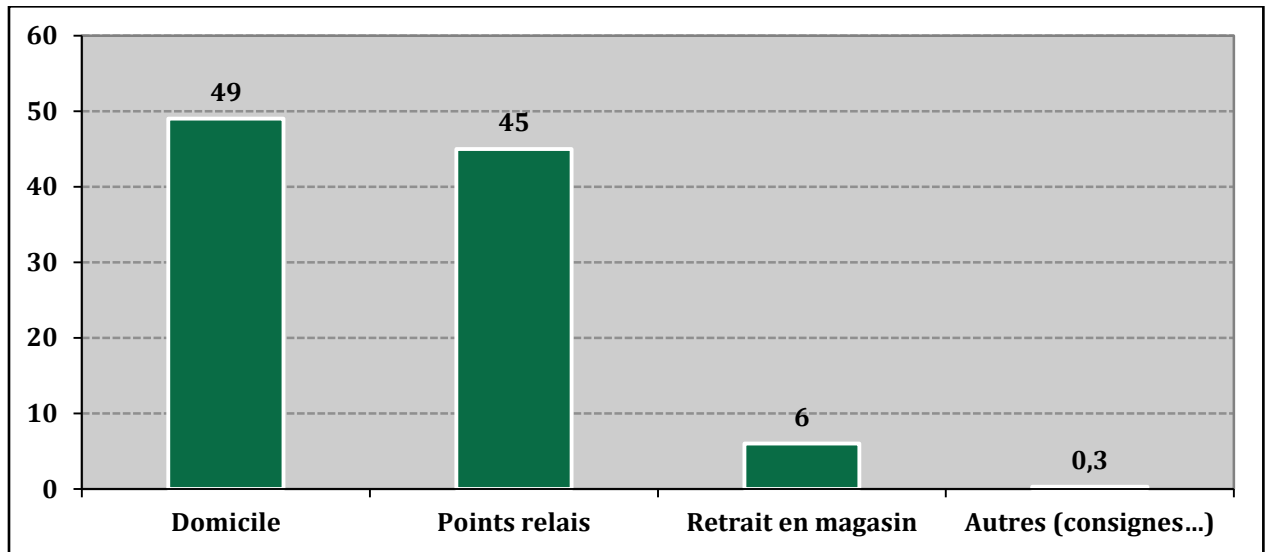
Si le montant moyen d'une transaction baisse, **la fréquence d'achats en ligne calculée à partir du nombre total d'acheteurs en ligne augmente passant de 7 à 23 transactions par acheteur et par an entre 2005 et 2015. En 2015, elle correspond à 2 achats par mois et par acheteur. Les achats en ligne ont donc pour ambition de devenir un acte du quotidien et non plus un acte rare ou occasionnel.** Ainsi le panier annuel par acheteur passerait de 625 à 1 780 €. Sur les quatre dernières années, la FEVAD chiffre à 20 % d'acheteurs en ligne de plus.

Les achats en ligne en 2015 portent principalement sur l'habillement (57 %) puis les produits culturels (53 %), puis les produits techniques et électroménagers (44 %) et les voyages et produits du tourisme (43 %). Les secteurs culturels et loisirs ainsi que les produits électroménagers connaissent un recul (respectivement -2,3 % et - 17,3 % dans les villes moyennes entre 2010 et 2014). Ce sont des secteurs qui se font fortement concurrencer par les achats en ligne.

Les livraisons hors domicile sont majoritaires et concernent essentiellement des points relais (88 %) pour les sites du panel de la FEVAD (cf. graphique 26). Les acheteurs en se déplaçant pourraient par la même occasion consommer dans les commerces environnant ces points relais.

Annexe I

Graphique 26 : Part des modes de livraison en 2015 (en %)

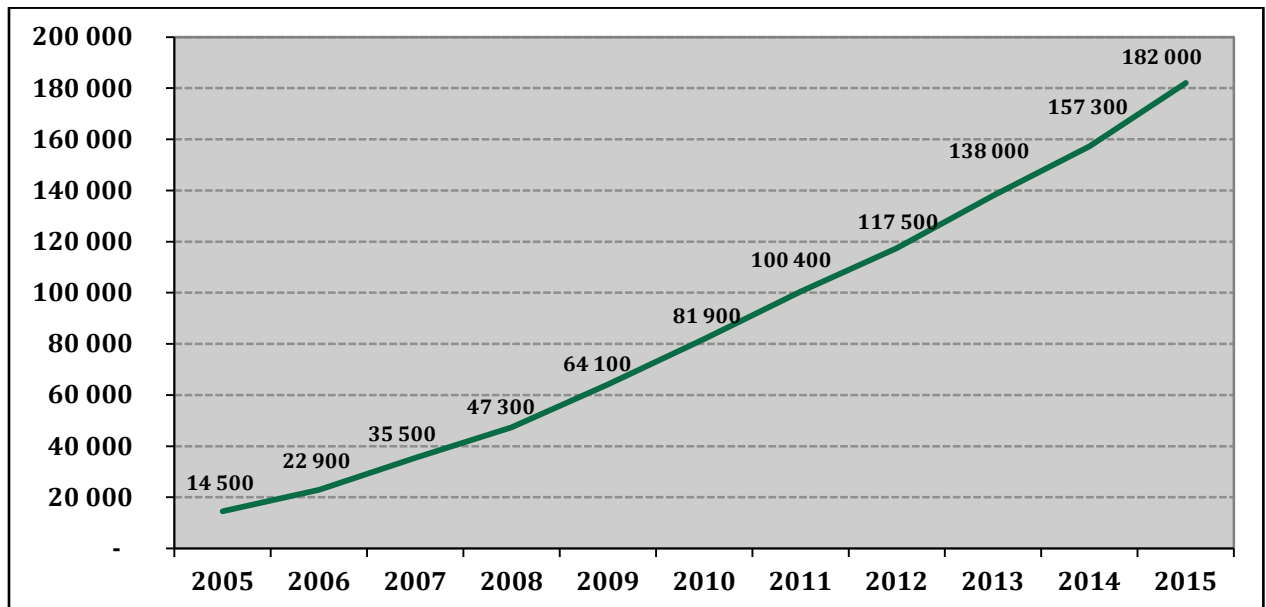


Source : iCE/FEVAD.

4.2.3.2. L'augmentation du nombre de sites marchands élargit la zone de chalandise et améliore la visibilité de l'offre e-commerce

Le nombre de sites marchands actifs a été multiplié par 12 ces dix dernières années pour répondre à cette demande (cf. graphique 27).

Graphique 27 : Évolution du nombre de sites marchands entre 2005 et 2015



Source : FEVAD.

Cependant, la FEVAD estime que 85 % du chiffre d'affaires du e-commerce est réalisé par seulement 5 % des sites marchands, soit 900 sites.

Annexe I

Le tableau 53 donne la répartition des e-commerçants en 2015.

Tableau 53 : Répartition des e-commerçants

	Pure-Player	TPE/PME	Magasins physiques	Profession libérale
2015	40 %	28 %	28 %	2 %

Source : Oxatis, KPMG.

Ainsi 28 % des magasins physiques complètent leur activité grâce au e-commerce, contre 25 % en 2014. L'impact des ventes en ligne stimule les achats en boutique pour 63 % des commerçants possédant les deux⁷⁵ (cf. tableau 54).

Tableau 54 : Bénéfices tirés d'une boutique en ligne en plus de sa boutique physique

	Élargissement de la zone de chalandise	Augmentation du CA en boutique	Augmentation de la fréquentation	Clientèle mieux informée
2015	65 %	63 %	54 %	49 %

Source : Oxatis, KPMG.

Les e-commerçants sont majoritairement installés dans les communes de moins de 20 000 habitants (cf. tableau 55).

Tableau 55 : Localisation des e-commerçants

	Moins de 20 000 habitants	20 à 100 000 habitants	100- 400 000 habitants	Plus de 400 000 habitants
2009	41 %	28 %	13 %	18 %
2015	56 %	21 %	9 %	14 %

Source : Oxatis, KPMG.

Les secteurs d'activité les plus représentés dans le e-commerce sont la culture/loisirs (12,7 %), la maison et jardin (12,2 %), la mode/vêtements (11,7 %), les produits de beauté et de bien-être (9 %). L'habillement est en troisième position alors que les achats des consommateurs place ce secteur en premier. En parallèle, le e-commerce à destination des professionnels s'accroît, en passant de 49 % en 2014 à 53 % en 2015.

Pour se faire connaître sans passer par le référencement payant de Google⁷⁶, 29 % des e-commerçants vendent leurs produits sur des places de marchés.

Les motivations principales des e-commerçants sont **l'élargissement de la zone de chalandise et l'amélioration de sa visibilité**, avant même l'augmentation du chiffre d'affaires. Cependant **le principal frein est le manque de compétence**. La concurrence sur le web est moins redoutée en 2015 alors qu'il s'agissait du premier obstacle en 2014 (réponse choisie à 42 % en 2014 contre 27 % en 2015).

Encadré 25 : L'Enquête sur les technologies de l'information et de la communication de l'Insee

L'enquête de l'Insee ne permet pas d'avoir un historique sur le e-commerce. L'enquête s'étoffe chaque année. Ainsi les données sur le e-commerce sont détaillées pour l'année 2014, alors qu'en 2013 seuls quelques indicateurs étaient disponibles. **Le panel de l'enquête de 2014 correspond à 45 791 commerces interrogés, dont 11 866 proposent la vente de biens ou services via un site web, soit 26 %.** Parmi ces dernières seulement 2,1 % vendent uniquement via un site web.

◆ Le chiffre d'affaires (hors taxe) générés par les ventes sur les sites web entre 2012 et 2013 a

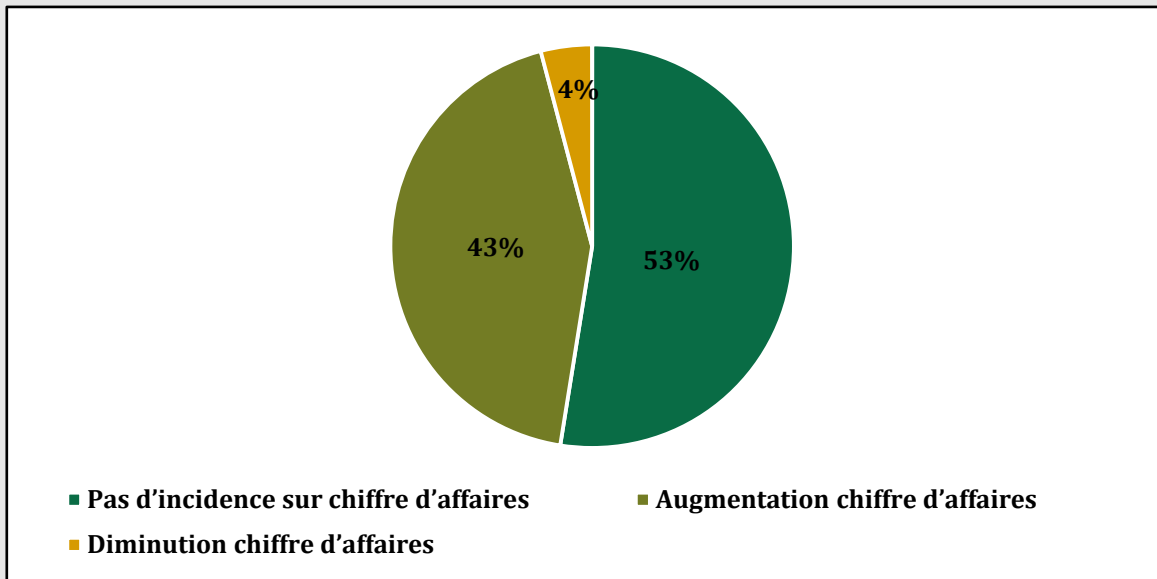
⁷⁵ La mission n'a pas été capable d'évaluer la fiabilité de la mesure de l'influence du site sur la boutique physique.

⁷⁶ À partir des Google AdWords ou le moteur Google Shopping.

Annexe I

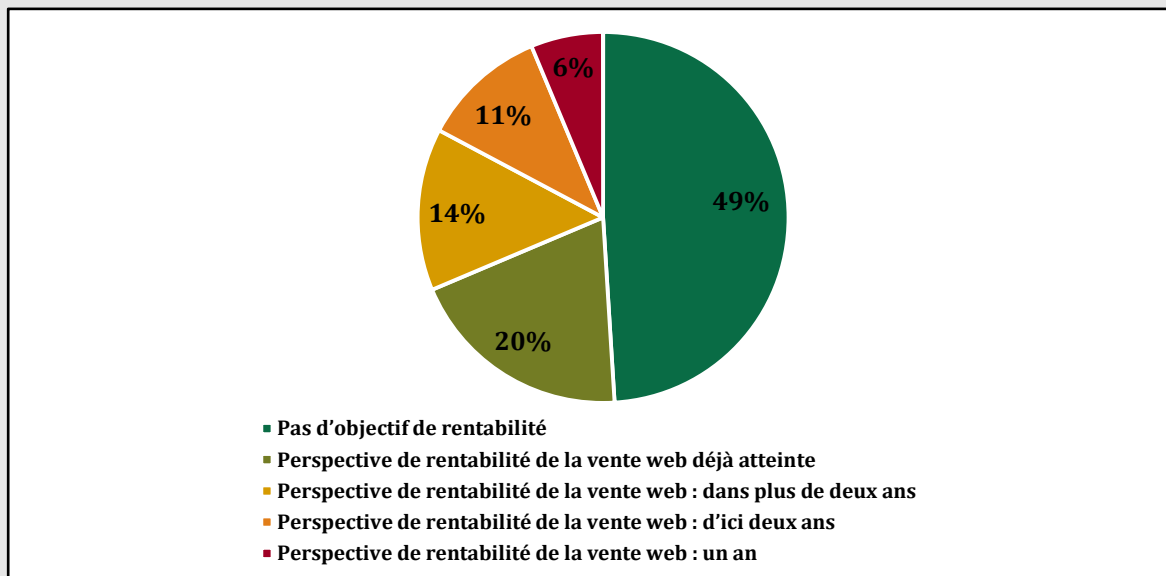
baissé de 7,2 % passant de 53 Mds€ à 49 Mds€. Les ordres de grandeur sont les mêmes que la FEVAD mais infirme la continuelle progression du chiffre d'affaires de la fédération.

- ◆ **Le nombre de commandes de biens ou services passées via un site web entre 2012 et 2013 augmente de 6,3 %** en passant de 6 992 commandes à 7 435.
- ◆ **Les montants des achats réalisés via un site web entre 2012 et 2013 ont augmenté de 47,4 %**, passant de 21 à 31 Mds€.
- ◆ Parmi les entreprises, 64 % proposent une livraison à domicile ou sur le lieu de travail, 60 % le retrait dans un point de vente physique de l'entreprise, 13 % de retrait en point de vente, 8 % pour la livraison dématérialisée (téléchargement impression). Chaque option n'étant pas exclusive l'une de l'autre.
- ◆ L'impact des ventes web au cours des 12 derniers mois est quantifié : **Pour plus de la moitié des commerçants les ventes en ligne n'ont pas d'incidence sur leur chiffre d'affaires. Néanmoins pour 43 % d'entre eux, l'effet est bénéfique.**



Source : Enquête TIC 2014, Insee

- ◆ La perspective de rentabilité de la vente web est également mesurée : Seulement 20 % des commerces ont atteint une rentabilité des ventes web.



Source : Enquête TIC 2014, Insee

Source : Mission.

4.3. L'environnement urbain est un facteur important qui influe sur la commercialité

4.3.1. La dévitalisation des villes concerne également la diminution des équipements comme ceux des services de soins, de l'éducation, des loisirs ou de la culture

La base permanente des équipements (BPE) constituée par l'Insee permet de suivre le niveau d'équipements et de services rendus à la population au niveau communal. Afin de pouvoir réaliser une comparaison sur une période, la mission a retenu les champs renseignés dans cette base de manière constante entre 2010 et 2014. Il s'agit des bureaux de poste, des médecins omnipraticiens, des pharmacies, des établissements de santé, des cinémas, des terrains de grands jeux⁷⁷, des écoles maternelles et collèges, des entités de sécurité.

Pour les services et les équipements retenus par la mission, leur nombre diminue dans les villes moyennes à l'exception des entités de sécurité et des tribunaux de commerce. L'offre de pharmacies reste stable sur la période (cf. tableau 56).

Tableau 56 : Évolution de la présence de certains services entre 2010 et 2014

Services/Équipements	Villes moyennes
Bureaux de poste	-1,2 %
Médecins omnipraticiens	-5,5 %
Pharmacie	0,3 %
Établissements de santé/services d'urgence et maternité	-9,0 %
Cinéma	-2,2 %
Terrain de grands jeux	-1,2 %
Éducation (écoles maternelles et collèges)	-4,0 %
Sécurité (Police, gendarmerie)	+2,0 %

Source : BPE, Insee, traitements de la mission.

4.3.1.1. L'offre de soin diminue dans les villes de taille moyenne

L'offre de soin est étudiée à partir du nombre de médecins omnipraticiens et de pharmacies dans les communes, ainsi qu'à partir du nombre d'établissements de santé (de court, moyen et long séjour), des urgences et des maternités.

Le nombre de médecins diminue dans l'ensemble des communes du périmètre. Les communes les plus touchées par cette baisse de l'offre sont les villes centres moyennes de moins de 20 000 habitants ainsi que les grandes villes centres de 100 à 200 000 habitants. **Seule la périphérie des unités urbaines comportant une ville centre moyenne (hors banlieue de taille moyenne) est épargnée par ce phénomène.**

Le nombre de pharmacies est plus stable avec des différences selon les communes. Les grandes villes centres ainsi que leurs banlieues de taille moyenne perdent ces services (-0,5 %), tandis que les villes centres moyennes de 50 à 100 000 habitants et leurs périphéries de taille moyenne connaissent une augmentation de l'offre de pharmacies (de 2,4 à 2,7 %).

Concernant le nombre d'établissements de santé ainsi que des services d'urgences et des maternités, il diminue fortement en périphérie des villes centres moyennes et grandes (-15 % dans chaque cas). Les grandes villes centres sont peu touchées par ce phénomène contrairement aux villes centres moyennes (-5 %).

⁷⁷ Les théâtres n'ont pas pu être retenus car comptabilisés qu'à partir de 2012.

4.3.1.2. Un déclin de l'offre de cinémas et des terrains sportifs

Les loisirs sont analysés à partir du nombre de cinémas et de terrains de grands jeux (terrains mixtes, terrain de football, de rugby, de rugby à XIII, de football américain, de base-ball, de cricket, de hockey sur gazon).

Le nombre de cinémas est en baisse en moyenne dans toutes les typologies de communes du périmètre. Les baisses les plus fortes se situent dans les villes centres de 100 à 200 000 habitants (-6,9 %) et dans celles de moins de 20 000 habitants (-5,0 %).

Les terrains de grands jeux diminuent en moyenne dans les villes centres de moins de 200 000 habitants. Ils augmentent en périphérie, où il y a plus de place pour ces installations et également dans les très grandes villes de plus de 200 000 habitants.

4.3.1.3. Le nombre d'écoles maternelles et de collèges diminue également dans les villes centres de taille moyenne

L'éducation est appréhendée par le nombre d'écoles maternelles et le nombre de collèges au niveau communal. Toutes les typologies de communes sont frappées par la fermeture d'écoles ou de collèges. La perte est de 6 % pour les villes centres de taille moyenne, 4 % pour les grandes villes centres.

4.3.1.4. L'offre de service de La Poste diminue au profit des relais commerçants

L'évolution du nombre de bureaux de Poste est aussi un élément de l'offre de services dans la ville. **La mission constate que le nombre de bureaux diminue dans toutes les communes étudiées sauf les villes moyennes isolées.** La baisse la plus forte se situe dans les périphéries (moyennes et petites) des unités urbaines comprenant une ville centre moyenne.

Un autre service est en plein essor mais peu développé encore : le relais Poste commerçant. Les commerçants, dans le cadre de conventions de partenariat signées entre La Poste et des partenaires privés, offrent une grande partie des produits et services de proximité à la population concernant le courrier et les colis (courrier simple, recommandé, prêt à poster, à l'exception de l'établissement d'une procuration postale...). Les augmentations sont fortes dans les villes moyennes isolées, centres de 50 à 100 000 habitants et les banlieues de taille moyenne de ces villes centres moyennes. Néanmoins seules les très grandes villes de plus de 200 000 habitants y ont moins recours entre 2010 et 2014.

4.3.1.5. Le nombre de commissariats et de gendarmeries augmente légèrement entre 2010 et 2014 dans les villes moyennes

Le nombre de gendarmeries et de commissariats augmente de 0,2 % pour les villes moyennes et est stable pour les grandes villes entre 2010 et 2014. L'augmentation pour les villes moyennes provient seulement des villes centres de taille moyenne (+1 %) et des villes de taille moyenne périphériques aux grandes villes centres (+5 %).

Tableau 57 : Évolution des équipements entre 2010 et 2014

		VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	GVC < 200 000 hbts	GVC > 200 000 hbts	BM des GVC
Bureaux de la Poste	2010	266	342	207	109	149	908	324	505	933
	2014	261	339	201	111	144	853	318	500	925
	Évolution entre 2010 et 2014	-1,9 %	-0,9 %	-2,9 %	1,8 %	-3,4 %	-6,1 %	-1,9 %	-1,0 %	-0,9 %
Médecins omnipraticiens	2010	2 979	4 398	2 676	1 289	1 603	3 958	4 564	8 327	11 660
	2014	2 764	4 153	2 575	1 238	1 507	3 925	4 246	7 868	11 022
	Évolution entre 2010 et 2014	-7,2 %	-5,6 %	-3,8 %	-4,0 %	-6,0 %	-0,8 %	-7,0 %	-5,5 %	-5,5 %
Pharmacie	2010	1 073	1 537	858	457	654	1 666	1 318	2 721	4 274
	2014	1 077	1 539	881	461	670	1 684	1 310	2 710	4 254
	Évolution entre 2010 et 2014	0,4 %	0,1 %	2,7 %	0,9 %	2,4 %	1,1 %	-0,6 %	-0,4 %	-0,5 %
Établissements de santé/urgence/maternité	2010	327	458	218	105	41	11	258	214	105
	2014	283	456	210	80	35	5	255	215	80
	Évolution entre 2010 et 2014	-13,5 %	-0,4 %	-3,7 %	-23,8 %	-14,6 %	-54,5 %	-1,2 %	0,5 %	-14,7 %
Éducation	2010	1 060	1 433	786	439	639	909	1 211	694	4 358
	2014	990	1 318	759	428	605	871	1 163	673	4 274
	Évolution entre 2010 et 2014	-6,6 %	-8,0 %	-3,4 %	-2,5 %	-5,3 %	-4,2 %	-4,0 %	-3,0 %	-1,9 %
Cinéma	2010	700	825	513	353	477	2 208	622	536	1 816
	2014	665	825	502	349	461	2 181	579	532	1 780
	Évolution entre 2010 et 2014	-5,0 %	0,0 %	-2,1 %	-1,1 %	-3,4 %	-1,2 %	-6,9 %	-0,7 %	-2,0 %
Terrain de grands jeux	2010	177	162	76	46	42	59	124	237	253
	2014	171	152	72	46	44	63	114	254	262
	Évolution entre 2010 et 2014	-3,4 %	-6,2 %	-5,3 %	0,0 %	4,8 %	6,8 %	-8,1 %	7,2 %	3,6 %
Relais Poste commerçant	2010	16	19	4	5	9	83	8	15	39
	2014	21	26	12	11	17	96	13	11	38
	Évolution entre 2010 et 2014	31,3 %	36,8 %	200,0 %	120,0 %	88,9 %	15,7 %	62,5 %	-26,7 %	-2,6 %

Source : BPE 2010 et 2014 (Insee), traitements de la mission.

Note de lecture : « VCM » pour ville centre moyenne, « VIM » pour ville isolée de taille moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

4.3.2. Une base productive et industrielle fragilisée depuis les années 1970 concomitant à un recul des investissements publics dans les villes moyennes

Les villes moyennes entrent en crise dans les années 1970 à la suite des chocs pétroliers. En effet, **elles sont peu à peu exclues de la nouvelle donne concurrentielle**, fondée sur de nouveaux facteurs d'attractivité et de compétitivité : qualification de la main d'œuvre, diversité des activités économiques, niveau d'équipement, intégration aux grands réseaux nationaux et internationaux. Alors que l'écart est de plus en plus important entre lieux de conception et lieux de production, les villes moyennes ne se sont le plus souvent pas spécialisées et ne sont pas montées en compétence. Elles sont restées une séquence de la chaîne de production et du schéma vertical des organisations fordistes et n'ont donc que rarement gardé une capacité d'initiative et d'impulsion. La base productive et industrielle des villes moyennes a donc été fragilisée.

En parallèle, l'État est contraint de gérer une situation de crise des finances publiques dans un contexte de concurrence accrue. Il réoriente son effort sur les métropoles et sur des secteurs plus porteurs, notamment le tertiaire. Les villes moyennes bénéficient alors de moins en moins des transferts de financements publics, ce qui affaiblit leur base économique résidentielle⁷⁸, fortement dépendante de revenus non marchands (salaires publiques dans l'armée, l'administration et l'enseignement, prestations sociales, pensions de retraite).

4.3.3. Une concurrence avec les banques et assurances pour les villes moyennes

Le nombre d'établissements bancaires et d'assurance augmente de 4,8 % entre 2010 et 2014 dans les villes moyennes. Ce phénomène touche moins les grandes villes centres puisque l'augmentation est de 0,3 % (cf. tableau 58).

Parmi les villes moyennes, les villes isolées et centres de moins de 50 000 habitants sont les plus concernées par la hausse des vitrines de banques et assurances qui peuvent transformer l'environnement du centre-ville.

L'analyse de la base permanente des équipements pour les banques et caisses des dépôts⁷⁹ (le champ des assurances n'est pas pris en compte) confirme ce constat : les villes moyennes isolées connaissent la plus forte augmentation de vitrines de banques. Seules les très grandes villes centres (plus de 200 000 habitants) voient ces établissements diminuer sur la période (cf. tableau 59).

⁷⁸ La notion d'économie résidentielle renvoie aux travaux de Laurent Davezies et Christophe Terrier qui prennent en considération les revenus non pas issus d'une activité productive (usines, entreprises), mais liés à la population présente (résidente et séjournante), qui génère de l'activité économique par sa consommation et ses besoins en services.

⁷⁹ Établissements de crédit agréés, y compris banques mutualistes ou coopératives et caisses d'épargne et de prévoyance. Ne comprend pas les guichets financiers de La Poste.

Annexe I

Tableau 58 : Évolution du nombre de banques et assurances entre 2010 et 2014

	VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	GVC < 200 000 hbts	GVC > 200 000 hbts	BM des GVC
2010	2 518	3 839	2 338	928	1 004	1 967	3 642	6 791	7 148
2014	2 706	4 035	2 432	1 027	1 055	2 045	3 743	6 723	7 373
Évolution entre 2010 et 2014	7,5 %	5,1 %	4,0 %	10,7 %	5,1 %	4,0 %	2,8 %	-1,0 %	3,1 %

Source : Répertoire SIRENE, traitements DGE.

Note de lecture : « VCM » pour ville isolée de taille moyenne, « VIM » pour ville centre moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

Tableau 59 : Banques et caisses des dépôts, BPE

	VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	GVC < 200 000 hbts	GVC > 200 000 hbts	BM des GVC
2010	1 750	2 307	1 388	653	759	1 676	2 267	4 458	5 511
2014	1 804	2 400	1 432	698	786	1 737	2 349	4 413	5 719
Évolution entre 2010 et 2014	3,1 %	4,0 %	3,2 %	6,9 %	3,6 %	3,6 %	3,6 %	-1,0 %	3,8 %

Source : BPE 2010 et 2014 (Insee), traitements de la mission.

Note de lecture : « VCM » pour ville centre moyenne, « VIM » pour ville isolée de taille moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

4.3.4. L'accessibilité et l'offre de parking du centre-ville est un sujet de préoccupation important des commerçants mais difficilement objectivable en l'absence de données tangibles

Suite aux entretiens menés par la mission, la problématique de l'accessibilité du centre-ville est apparue récurrente, notamment pour les véhicules motorisés. En effet, l'équipement automobile des ménages est toujours plus fort : en 1990, 76,8 % des ménages étaient motorisés alors qu'en 2012, 83,3 % le sont d'après l'Insee. Ainsi, les sujets de l'accessibilité de la voiture à travers les plans de circulation du centre-ville, la capacité de stationnement ou encore la tarification des parkings sont des préoccupations importantes pour la vitalité du commerce. L'idée du « *no parking, no business* » est parfois avancée.

La mission aurait donc souhaité analyser plus particulièrement l'évolution des surfaces de parking, ainsi que celle de la tarification de la première heure. Toutefois les données existantes et collectées sont limitées, d'où la difficulté de la mission à objectiver véritablement ce phénomène. En effet, l'enquête nationale sur le stationnement public pour les communes de plus de 20 000 habitants menée par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)⁸⁰ est non obligatoire. De plus, le champ de l'étude ne concerne que les places de parking payantes (dans un parc ou sur la voirie).

Afin néanmoins de chiffrer l'évolution du tarif de la première heure de stationnement, la mission a constitué un panel de parcs présents à la fois en 2005 et en 2010, ce qui correspond uniquement à 638 communes. Pour ces dernières, l'évolution du tarif moyen de la première heure de stationnement en parc est de 8,8 % entre 2005 et 2010 en tenant compte de l'inflation⁸¹. En effet, le prix passe de 1,15 € à 1,34 €. L'échantillon est cependant trop faible pour calculer une évolution différenciée selon les types de communes.

4.3.5. L'attractivité touristique peut stimuler la consommation et donc contribuer au dynamisme du commerce

4.3.5.1. La situation géographique, l'attribution de label sont des éléments qui peuvent attirer un flux important de passagers

Pour caractériser l'attractivité touristique des villes étudiées, la mission a retenu différents indicateurs comme :

- ◆ la capacité d'accueil (donnée quantitative) estimée à partir du nombre d'emplacements de camping et de chambres d'hôtel par communes ;
- ◆ des données qualitatives portant sur les labels, la situation géographique près d'un littoral etc.

⁸⁰ En 2010, 196 villes répondantes pour 455 villes interrogées.

⁸¹ Inflation de 7,7 % entre 2005 et 2010.

Annexe I

4.3.5.1.1. L'offre de campings et d'hôtels est surtout développée le long des littoraux et à Paris.

Le nombre d'emplacements de camping est près de deux fois plus élevé dans les villes moyennes que dans les grandes villes. À l'inverse, la capacité moyenne de chambres d'hôtel pour les grandes villes est près de 19 fois supérieure (cf. tableau 60). Le nombre moyen de chambres d'hôtel par commune augmente entre 2013 et 2015 de 2,1 % dans les villes moyennes et de 2,8 % dans les grandes villes centres. En revanche, le nombre d'emplacements de camping diminue de 1,5 % dans les villes moyennes et de 2,5 % dans les grandes villes centres.

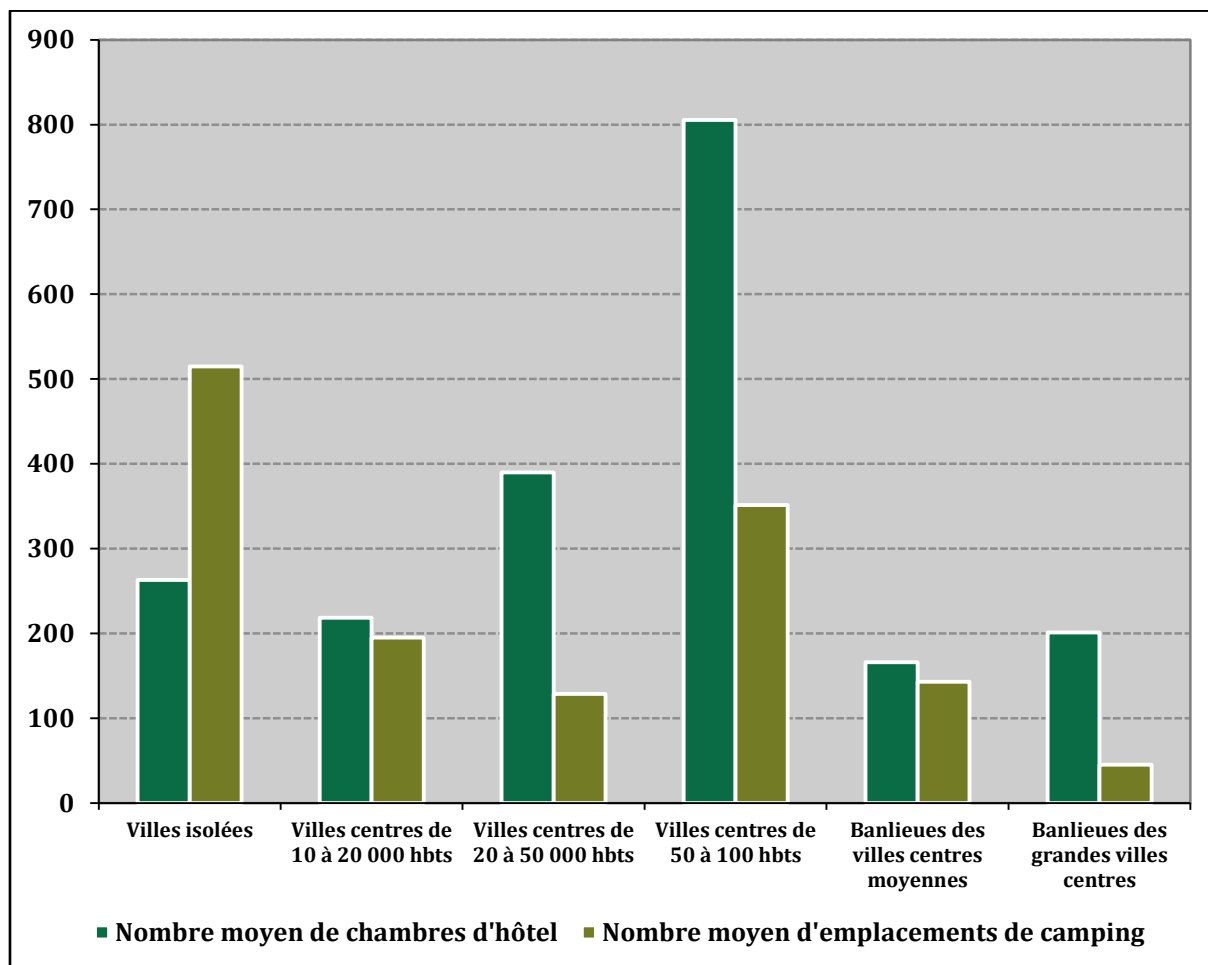
Tableau 60 : Nombre moyen de chambres d'hôtel et d'emplacements de camping par commune en 2015

	Chambres d'hôtel	Emplacements de camping
Villes moyennes	246	133
Grandes villes	4 589	77

Source : Insee-Enquête sur les hébergements touristiques, traitements de la mission.

Le nombre moyen de chambres d'hôtel est proportionnel à la taille de la commune ou de sa zone d'influence. Pour les emplacements de camping une telle logique n'est pas mise en évidence. Seules les villes isolées ont une capacité plus importante d'emplacements de camping en 2015 que de chambres d'hôtel en moyenne (cf. graphique 28).

Graphique 28 : Nombre moyen de chambres d'hôtel et d'emplacements de camping par commune de taille moyenne selon leur typologie en 2015

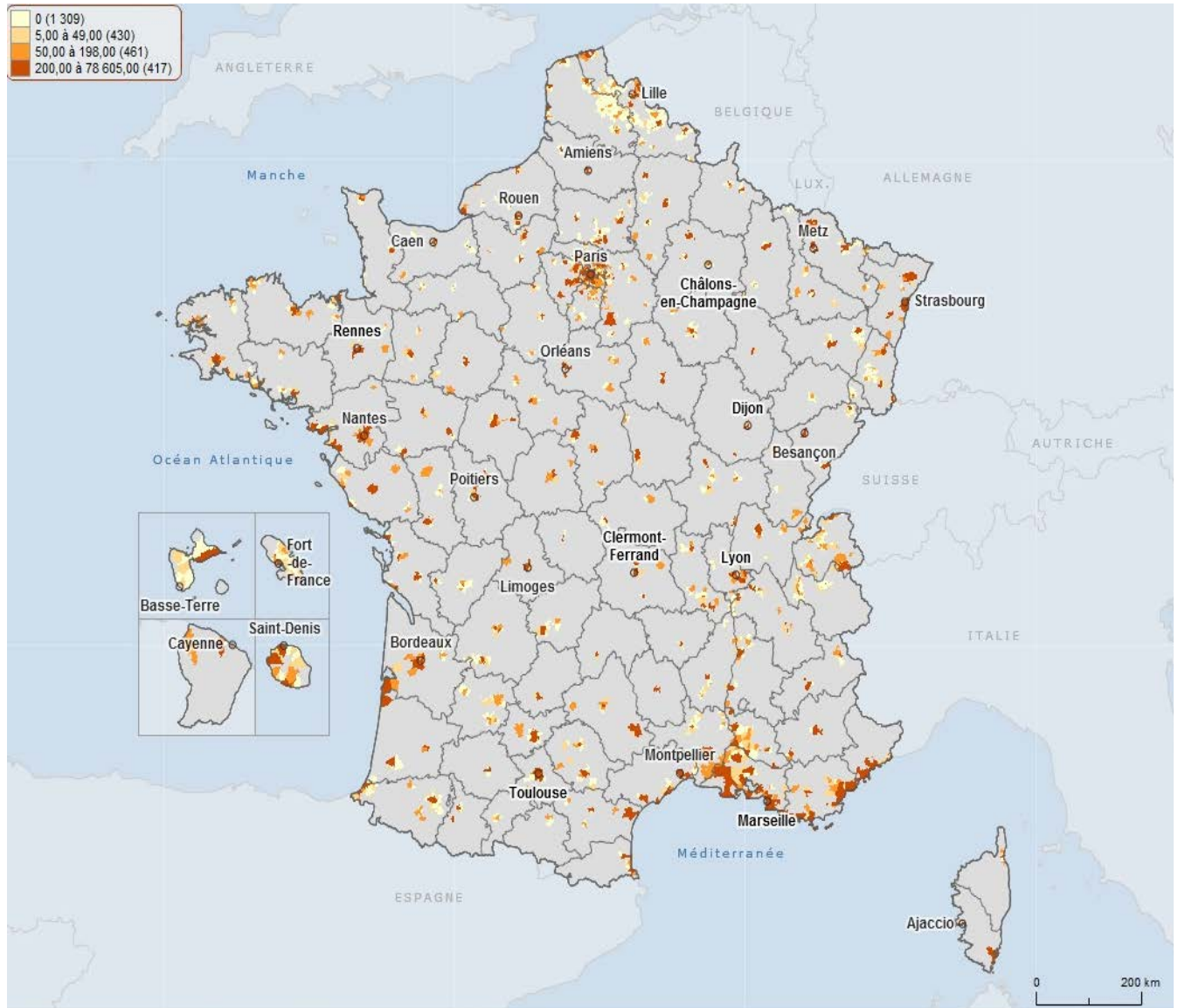


Source : Insee-Enquête sur les hébergements touristiques, traitements de la mission.

Annexe I

En cartographiant l'ensemble des communes, des disparités flagrantes existent entre les communes. Celles au bord du littoral et à Paris et dans sa banlieue ont des capacités d'accueil en chambres d'hôtel supérieures aux autres communes du périmètre étudié par la mission.

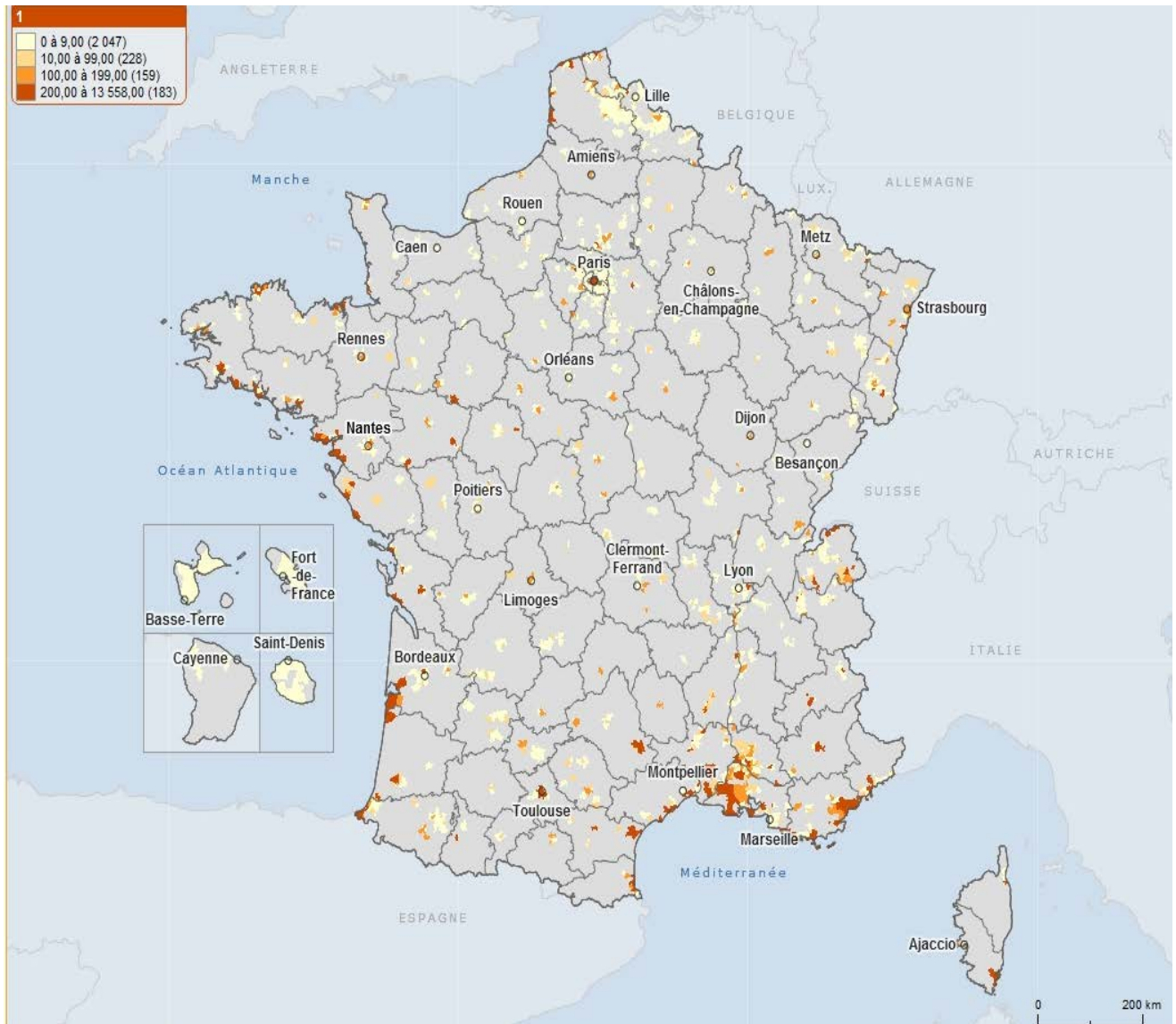
Figure 18 : Nombre de chambres d'hôtel en 2015



Source : Insee- Enquête sur les hébergements touristiques, traitements de la mission.

Les campings sont également essentiellement implantés le long du littoral. Ces communes se distinguent donc par leur attractivité touristique qui entraîne potentiellement une plus forte consommation selon les périodes de l'année.

Figure 19 : Nombre d'emplacements de camping en 2015



Source : Insee- Enquête sur les hébergements touristiques, traitements de la mission.

4.3.5.1.2. L'obtention d'un label ou d'une reconnaissance institutionnelle est un gage de lisibilité et de qualité de vie qui renforce l'attractivité de la commune

De nombreux labels et dispositifs existent pour caractériser et valoriser certaines communes (cf. tableau 61).

- ◆ **les communes touristiques et les stations classées de tourisme** : elles possèdent un régime juridique leur conférant un statut défini. Cette dénomination est attribuée par arrêté préfectoral pour une durée de cinq ans. Les plus attractives d'entre elles pourront accéder à la catégorie supérieure de station classée de tourisme (décret pris pour douze ans). C'est un gage de lisibilité adressé aux touristes et cela peut renforcer leur attractivité touristique. Divers critères sont pris en compte : la diversité des modes d'hébergements, la qualité de l'animation, la facilité de transports et d'accès, la qualité environnementale (Art. L. 133-13 et suivants du code du tourisme). Parmi les stations classées de tourisme, 44 % font partie du périmètre étudié par la mission et 30 % sont des villes moyennes ;

Annexe I

- ◆ **le label Villes et Villages Fleuris** : l'obtention de ce label est un gage de qualité de vie qui révèle une stratégie municipale en faveur de l'attractivité touristique qui va de pair avec un environnement favorable à l'attractivité résidentielle et économique. Les critères d'attribution sont divers : qualité esthétique du fleurissement, aménagement et gestion des espaces paysagers, valorisation de la qualité de vie des résidents et des visiteurs. Sur les 234 communes lauréates en 2016, 50 % font partie du périmètre étudié par la mission et 37 % sont des villes moyennes ;
- ◆ **le label Villes et Pays d'art et d'histoire** : il permet d'« assurer la transmission aux générations futures des témoins de l'histoire et du cadre de vie par une démarche de responsabilisation collective ». Les communes s'attachent ainsi à valoriser l'architecture des XIX, XX et XXIème siècles ainsi que la préservation du paysage. Les démarches entreprises en vue de l'obtention du label sont un moteur de développement culturel, social et économique de la commune. 83 % des villes ayant le label Villes d'art et d'histoire font partie du périmètre géographique de la mission et 78 % sont des villes moyennes ;
- ◆ **la possession d'un littoral** : ces 1 212 communes sont recensées dans la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (loi Littoral de 1986). Parmi elles, 23 % font partie du périmètre géographique de la mission et 12,5 % sont des villes moyennes.

Tableau 61 : Répartition des communes du périmètre d'étude de la mission selon différents labels

	Villes centres		Périphéries			Villes isolées
			VCM		GVC	
	Moyenne	Grande	BM	petite taille	BM	
Stations classées	31	8	7	20	12	3
Nombre de villes et villages fleuris	44	13	6	12	33	4
Nombre de villes d'arts et histoires	56	20	4	-	7	6
Communes bénéficiant de l'atout du littoral	58	7	34	116	34	26

Source : DGE, villes-et-villages-fleuris.com, Ministère de la culture et de la communication, traitements de la mission.

Note de lecture : « VCM » pour ville centre moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

4.3.5.2. Cet afflux de passagers supplémentaires peut dynamiser la consommation et contribuer à la vitalité commerciale

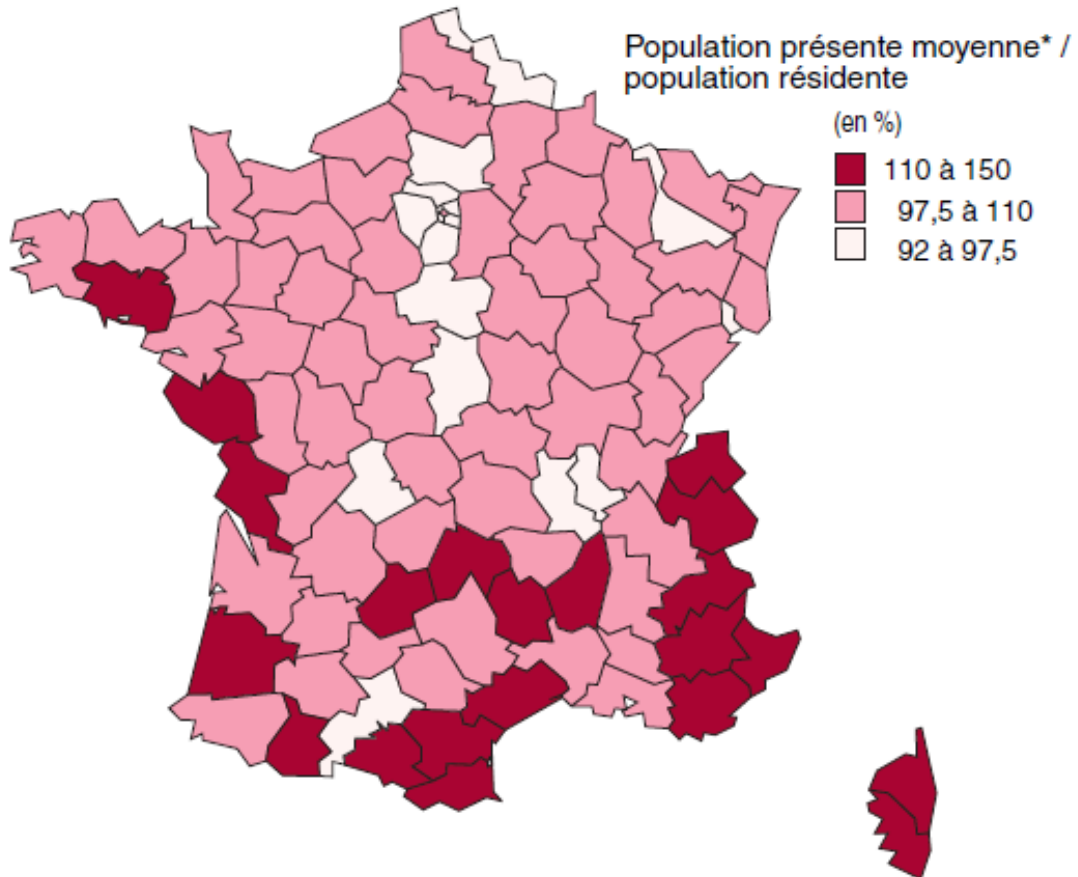
La consommation sur le territoire français dépend de la population réellement présente et pas simplement de la population résidente⁸². Ce pourquoi la statistique publique s'intéresse à la prise en compte des déplacements touristiques et au développement d'une **économie présentielle** et non résidentielle.

Une étude avait été menée en 2005 par l'Insee et la direction du tourisme au niveau départemental (cf. figure 20). L'écart entre la population résidente et la population présente correspond aux départs en voyage des habitants et de l'arrivée de touristes français ou étrangers.

⁸² Population ayant sa résidence principale dans la zone géographique considérée.

Annexe I

Figure 20 : Population présente et population résidente par département



Source : Insee Première N°1050, novembre 2005.

*Note de lecture : * mesurée en équivalent habitant permanent (ie 1 EHP pour 365 nuitées touristiques). Lorsque le taux est inférieur à 100 %, ce sont des communes qui en moyenne sur l'année ont moins de personnes présentes que la population résidente de référence.*

Avec 83,8 millions de touristes étrangers en 2014 et les déplacements des français lors de leurs séjours touristiques, la population de certaines villes peut doubler à certaines périodes de l'année. Cet afflux de visiteurs renforce la consommation (en plus de celle des résidents) et donc stimule le secteur du commerce de proximité. Cela est d'autant plus vrai pour les départements près d'un littoral ou des montagnes (par exemple : les Landes, les Pyrénées-Orientales, l'Aude, la Charente-Maritime, la Vendée, le Morbihan, l'Aveyron, l'Ardèche, les Bouches du Rhône, les Alpes-Maritimes, la Savoie, la Corse, cf. figure 20).

5. Synthèse des principaux déterminants associés à la vacance commerciale et typologie des territoires plus ou moins marqués par le mouvement de dévitalisation

5.1. Une analyse multivariée a permis de mettre en évidence les déterminants associés à la vacance commerciale

La mission s'attache à identifier l'intensité de la relation de chaque facteur avec la vacance commerciale en centre-ville⁸³. Pour cela, deux méthodes sont utilisées :

- ◆ une analyse des corrélations qui permet d'étudier le lien de chaque facteur pris séparément avec la vacance commerciale ;
- ◆ une analyse multivariée qui permet de considérer l'ensemble des données dont dispose la mission pour repérer ceux qui sont réellement corrélés ou non à la vacance commerciale.

Le panel de l'Institut pour la ville et le commerce sert de référence et est restreint aux seules villes de taille moyennes⁸⁴.

La mission a pu tester les facteurs suivants⁸⁵ :

- ◆ concernant le marché de la demande : population, évolution de la population, part des plus de 60 ans, logements vacants, taux de pauvreté, revenu médian, taux de chômage ;
- ◆ concernant l'offre commerciale : nombre de commerces de centres-villes, évolution des commerces, taux d'imposition à la CFE et à la TF, évolution de ce taux d'imposition entre 2011 et 2015 ;
- ◆ concernant l'environnement : l'attractivité touristique (nombre de chambres en hôtel rapporté à la population résidente), la situation près d'un littoral, la possession d'un label (Villes et villages fleuris, Villes d'art et d'histoire), le classement dans la liste des stations de tourisme, la perte d'équipements et de services (cinéma, terrain de sport, soins), le taux de délinquance.

Cependant la mission n'a pas pu tester certains déterminants car elle ne possède pas les données au niveau communal :

- ◆ concernant l'offre commerciale : le chiffre d'affaires, la concurrence centralité/périphérie
- ◆ concernant l'environnement : l'offre de parking.

5.1.1. Une analyse des corrélations identifie séparément les facteurs concomitants à la vacance commerciale ou qui s'y opposent

Dans un premier temps, **il s'agit de repérer les facteurs de la demande, de l'offre ou de la commercialité qui sont directement corrélés à la vacance commerciale.** La méthodologie statistique retenue est l'analyse des corrélations du taux de vacance commerciale de 2015 avec chaque variable quantitative prise séparément.

- ◆ concernant le marché de la demande, le taux de vacance commerciale est lié au taux de logements vacants, au taux de pauvreté, au taux de chômage, et négativement au revenu médian de la population ;

⁸³ Sans pour autant mettre en évidence un lien de causalité.

⁸⁴ La mission relève le seuil supérieur à 115 000 villes, ce qui correspond à 5 villes nouvellement prises en compte.

⁸⁵ Pour de nombreuses données, il n'existe pas de séries plus récentes que 2012. L'analyse mêlera donc des séries hétérogènes en termes de dates.

Annexe I

- ◆ concernant l'offre, le nombre de commerces est négativement corrélé à la vacance commerciale, tandis que le nombre d'habitants par commerce est positivement corrélé. Ainsi un excès de demande ou une offre trop faible ne favorise pas la commercialité ;
- ◆ concernant l'environnement urbain, le taux de vacance commerciale est lié négativement à l'attractivité touristique⁸⁶ (cf. tableau 62).

Les autres variables, prises isolément, ne sont *a priori* pas significatives, elles n'ont pas un lien direct sur la vacance commerciale.

Tableau 62 : Analyse des corrélations avec le taux de vacance commerciale

		Coefficient de corrélation
Demande	Population	-
	Évolution de la population	-
	Part de la population de plus de 60 ans	-
	Logement vacant ⁸⁷	0,42
	Taux de pauvreté	0,27
	Revenu médian	-0,30
	Taux de chômage	0,28
	Densité de population	-
	Part des actifs travaillant hors de la commune	-
Offre	Taux d'imposition à la CFE	-
	Taux d'imposition à la TF	-
	Nombre de commerces (centre-ville)	-0,27
	Évolution du nombre de commerces (centre-ville)	-
	Nombre d'habitants pour un commerce	0,22
Environnement urbain	Attractivité touristique ⁸⁸	-0,30
	Évolution du nombre de terrains de grands jeux	-
	Évolution du nombre de cinémas	-
	Évolution du nombre de bureaux de poste	-
	Évolution du nombre d'établissements de santé	-
	Évolution du nombre de maternelles et collèges	-
	Taux de délinquance	-

Source : Mission. Panel de 161 villes.

Note de lecture : seuls les coefficients de corrélation supérieurs à 0,2 sont à interpréter et donc indiqués. En dessous de ce seuil la corrélation n'est pas significative.

Si la corrélation entre la population et le taux de vacance est quasiment nulle ici, en intégrant l'ensemble des villes du panel de l'Institut pour la ville et le commerce, la corrélation est de -0,21, qui permet de confirmer que « *la vacance commerciale d'une agglomération varie en proportion inverse du poids de sa population* ». Il s'agit d'un « effet d'agglomération » : « *les grands territoires sont plus résilients à la vacance commerciale parce qu'ils offrent à leur commerce des débouchés plus que proportionnels à leur poids de population* »⁸⁹. Autrement dit, les centres-villes des grandes villes sont moins touchés par la vacance commerciale.

⁸⁶ L'indicateur statistique utilisé est le nombre de chambres d'hôtel de la commune rapporté à sa population résidente.

⁸⁷ Échantillon restreint à 97 communes.

⁸⁸ L'indicateur statistique utilisé est le nombre de chambres d'hôtel de la commune rapporté à sa population résidente.

⁸⁹ La vacance commerciale, marqueur spatial d'une crise de croissance du commerce moderne, juin 2016, in *Mutations de l'espace marchand*, PUR, Rennes.

Annexe I

Les éléments relatifs à l'évolution de la population sont difficiles à prendre en compte car ils concernent une période plus ancienne (2007-2012) par rapport à 2015. Ici le seuil de significativité n'est pas atteint. Une autre approche consiste à étudier la périurbanisation : en se concentrant uniquement sur les villes centres du panel et en calculant l'évolution de la population en périphérie de ces villes et en prenant l'aire urbaine comme zone de référence, la corrélation du taux de vacance et l'évolution de la population en périphérie est de -0,11 sur les villes de taille moyenne. La périurbanisation pourrait renforcer la vitalité du commerce même si le lien mis en avant est très faible.

La corrélation du taux de vacance commerciale avec le taux de délinquance⁹⁰ n'est pas significative pour les villes moyennes. Cela vient de la grande diversité de situations de ces communes :

- ◆ en distinguant les villes bénéficiant d'un littoral ou non, la corrélation est de -0,37 pour celles avec un littoral contre 0,12 pour les autres villes, en restreignant le taux de délinquance à certains délits⁹¹, l'opposition est de -0,15 contre 0,14 ;
- ◆ en considérant uniquement les villes moyennes avec un taux de vacance commerciale supérieur au taux structurel de 10 %, la corrélation est de 0,15 (faiblement positive). Le coefficient est néanmoins plus fort que lorsque toutes les villes moyennes étaient prises en compte.

Ces deux constats témoignent de la difficulté de prendre en compte un tel indicateur au niveau communal.

Les éléments de cette première étude permettent de mettre en évidence que la vacance commerciale est souvent accompagnée d'un marché de la demande plus fragile socioéconomiquement et d'un environnement urbain moins touristique.

Cependant cette approche ne permet pas d'appréhender la vacance commerciale comme phénomène global. En effet les relations entre les déterminants sont omises, ce qui ne fait pas apparaître l'ensemble des éléments concomitants à une forte vacance commerciale.

5.1.2. L'analyse multivariée des données permet d'étudier l'ensemble des indicateurs associés à un fort ou faible taux de vacance commerciale et d'opposer des communes selon ces critères

5.1.2.1. L'analyse de l'ensemble des communes quelles que soit leurs catégories au sens de l'Insee met en avant l'importance du marché de la consommation et oppose centralité et périphérie

Une analyse multivariée permet de **prendre en compte une multitude de facteurs en même temps et de mettre en évidence des relations et oppositions entre ces variables**. Le résultat de cette méthode statistique oppose les communes étudiées selon l'importance prise par chacun des indicateurs retenus sachant que ces indices évoluent en phase⁹².

⁹⁰ Faits constatés en lieu de commission en France Métropolitaine au niveau communal rapportés à la population résidente de la ville. Le calcul d'un taux est nécessaire car sinon les faits constatés sont négativement corrélés à la vacance commerciale. En effet, ces faits sont positivement corrélés à la taille de population (0,97), or l'effet taille de marché induit une vacance commerciale plus faible.

⁹¹ Cambriolages de locaux industriels, commerciaux ou financiers, vols à la roulotte et destructions et dégradations de biens publics

⁹² La mission n'a pas hiérarchisé les déterminants associés à la vacance commerciale en raison d'une plus grande quantité de facteurs socioéconomiques disponibles au niveau communal par rapport aux indicateurs d'offre

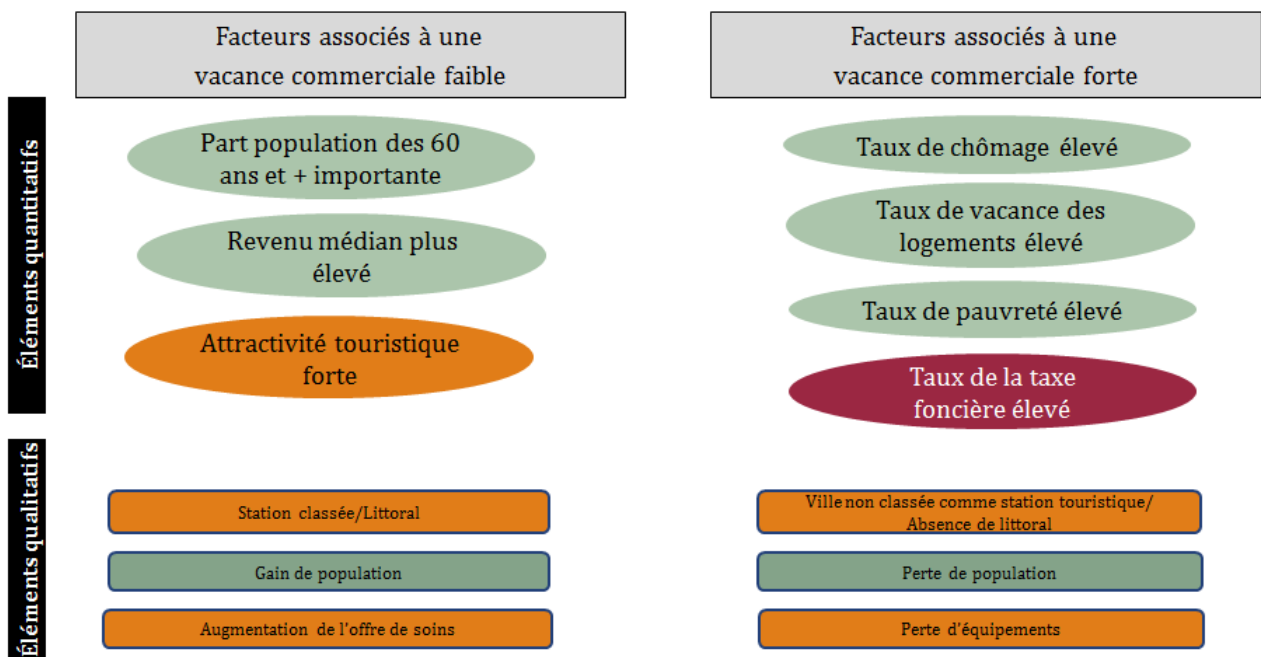
Annexe I

En tenant compte de l'information disponible sur les logements vacants, **l'échantillon se restreint à 97 villes**⁹³.

Une partie des communes se distinguent par leur taux de vacance commerciale élevé, ainsi qu'un taux de chômage, un taux de logements vacants, un taux d'imposition à la taxe foncière et un taux de pauvreté importants, une perte de population. Ces communes perdent plus souvent des équipements (sportifs par exemple). Ce sont principalement des villes-centres de taille moyenne (10 à 50 000 habitants).

A l'opposé, des communes possèdent une forte attractivité touristique qui va souvent de pair avec une population des plus de 60 ans plus élevée, un revenu médian de la population plus élevé, un gain de population et un taux de vacance commerciale plus faible. Le classement en station touristique, la présence d'un littoral sont des attributs partagés par un certain nombre de ces communes. Elles sont le plus souvent situées en périphérie des villes-centres de taille moyenne.

Figure 21 : Synthèse des déterminants associés à une forte ou faible vacance commerciale



Source : Traitements de la mission.

Note de lecture : Les variables quantitatives sont représentées dans des ovales, les variables qualitatives supplémentaires sont dans des rectangles. En vert, les éléments concernant la demande, en rouge, les éléments sur l'offre et en orange sur l'environnement urbain.

Encadré 26 : Analyse en composantes principales

L'analyse en composante principale est une méthode d'analyse de données multivariées descriptive. Elle permet de représenter et de **synthétiser graphiquement l'essentiel de l'information contenue dans un tableau de données quantitatives**. La quantité d'information contenue dans le tableau est appelée inertie.

L'idée est de **projeter l'information sur des dimensions qui minimisent les déformations**. Les dimensions sont les composantes principales (axe factoriel) : la première composante principale

commerciale ou d'environnement (moins ou non disponible en raison du secret statistique). Le classement de ces déterminants serait ainsi faussé du fait de cette surreprésentation.

⁹³ Les données sur la vacance des logements ne sont pas disponibles pour l'ensemble du panel, or le renseignement de l'intégralité de la série est nécessaire pour l'utilisation de cette méthode statistique. La même analyse sera reconduite sans la vacance des logements en Appendice B – Analyses multivariées complémentaires.

Annexe I

capture le maximum d'inertie du tableau de données, le résidu non expliqué par ce premier axe sera expliqué par la deuxième composante principale et ainsi de suite. Le deuxième axe est donc un complément et non une redite. Trop d'axes complémentaires n'apportent plus suffisamment d'observation, des techniques permettent de déterminer le bon nombre d'axes factoriels résumant toute l'inertie du tableau de données.

L'objectif est donc :

- au niveau des communes : chercher des groupes de villes homogènes ;
- au niveau des variables : mettre en évidence des liaisons linéaires entre variables ;
- coupler l'approche commune/variable.

Pour prendre en compte des variables qualitatives dans cette méthode, elles sont placées en variables supplémentaires. Ce raffinement permet de projeter ces variables sur l'analyse précédemment obtenue et observer l'influence de ces variables qualitatives sur les groupes constitués.

Les variables « qualitatives » utilisées par la mission sont :

- le gain ou la perte d'équipements et de services issus du calcul de l'évolution du nombre d'installations réalisé à partir de la base permanente des équipements de l'Insee. Ce choix a été fait pour ne pas tenir compte de l'effet taille de la commune. En effet, une ville plus grande peut perdre potentiellement plus de médecins qu'une plus petite ;
- le gain ou la perte de population calculés à partir de l'évolution de la population (recensement de l'Insee) ;
- la possession ou non d'un label ou d'un littoral.

Source : Mission.

5.1.2.2. L'analyse multivariée uniquement sur les villes centres permet de tester l'effet de la périurbanisation et met en avant la nécessité d'une gestion équilibrée des périphéries

Afin d'étudier la périurbanisation, l'approche consiste à ne prendre en compte que les villes centres du panel, soit 79 villes et d'insérer la variable d'évolution de la périphérie de l'aire urbaine de la ville centre⁹⁴.

Cette nouvelle approche confirme en partie les résultats obtenus précédemment (cf. figure 22). Elle complète l'opposition mise en lumière précédemment sur le tissu socioéconomique et l'attrait d'un territoire. En effet, trois points peuvent être ajoutés :

- ♦ **le phénomène de périurbanisation** (augmentation de la population en périphérie) **améliore la vitalité du commerce de la centralité**. En effet, ce sont souvent des personnes avec des CSP plus et un revenu plus élevé qui choisissent de s'installer en périphérie. Ces mobilités journalières sont facilitées par une infrastructure adéquate pour les trajets⁹⁵ ;
- ♦ l'« **effet d'agglomération** » ou taille de marché : les villes de 50 à 100 000 habitants sont surreprésentées parmi les communes ayant un faible taux de vacance commerciale contrairement aux communes de 10 à 50 000 habitants. L'évolution de la population influe négativement la vacance commerciale ;

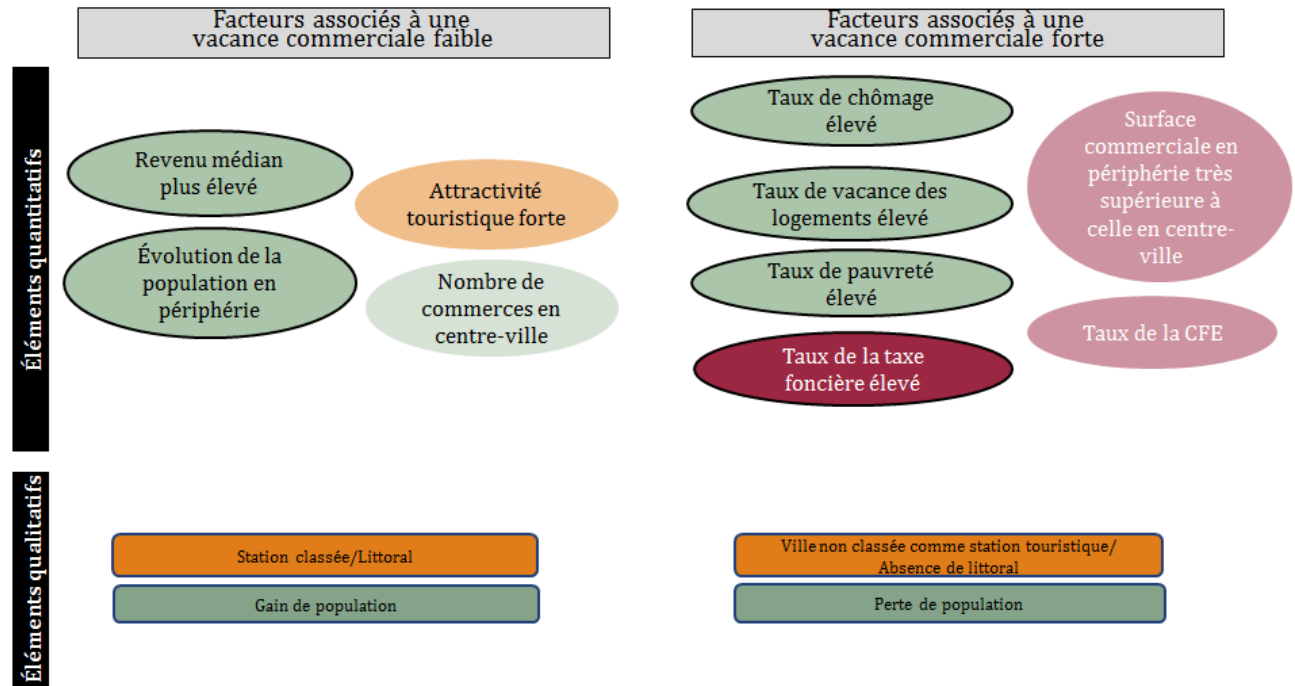
⁹⁴ La périphérie sera donc l'ensemble des communes de l'unité urbaine sans la ville-centre de taille moyenne.

⁹⁵ De plus, un autre argument en faveur de la périurbanisation serait la capacité des centres-villes à parvenir à polariser l'espace marchand en spécialisant leur offre (moyen haut de gamme, luxe) (cf. *La vacance commerciale, marqueur spatial d'une crise de croissance du commerce moderne*, Pascal Madry, 2016)

- ◆ la concurrence des surfaces commerciales en périphérie⁹⁶ est un facteur souvent associé à une vacance commerciale forte.

Le facteur vieillisse n'est plus si marquant dans l'opposition d'une forte ou faible vacance commerciale, de même pour la perte d'équipements ou de services. Ce sont des déterminants qui interviennent plus dans l'opposition périphérie/centralité qu'au sein des villes-centres.

Figure 22 : Synthèse des déterminants associés à une forte ou faible vacance commerciale pour les villes-centres



Source : Traitements de la mission.

Note de lecture : Les variables quantitatives sont représentées dans des ovales, les variables qualitatives supplémentaires sont dans des rectangles. En vert, les éléments concernant la demande, en rouge, les éléments sur l'offre et en orange sur l'environnement urbain. Les facteurs encerclés à gauche sont encore plus concernés que les facteurs de droites en couleur pâle.

5.1.2.3. L'analyse des déterminants de l'évolution de la vacance commerciale en centre-ville entre 2011 et 2015

Une étude similaire pourrait être menée en étudiant non plus le taux de vacance commerciale en niveau mais selon son évolution. La mission ne dispose cependant pas assez de variables avec une profondeur suffisante⁹⁷ pour mener une analyse détaillée.

Une analyse multivariée sommaire donne néanmoins comme premier résultat que **l'évolution de la vacance commerciale évolue entre 2012 et 2015 est concomitante à l'évolution des taux d'imposition de la CFE et de la taxe foncière**. Ce sont des communes qui subissent également une diminution de leur offre de soins (médecins généralistes). A l'inverse, l'évolution de la population de la ville centre et celle de la périphérie est en sens inverse de celle de la vacance commerciale. Cela s'explique par l'effet d'agglomération et la périurbanisation.

⁹⁶ Notion appréhendée par le ratio du nombre de m² de l'offre du commerce de détail en périphérie (unité urbaine sans la ville-centre de taille moyenne) par le nombre de m² de celle de ville-centre. La surface commerciale est une estimation pour l'année 2013 produite par la DGE.

⁹⁷ Ni sur la même période.

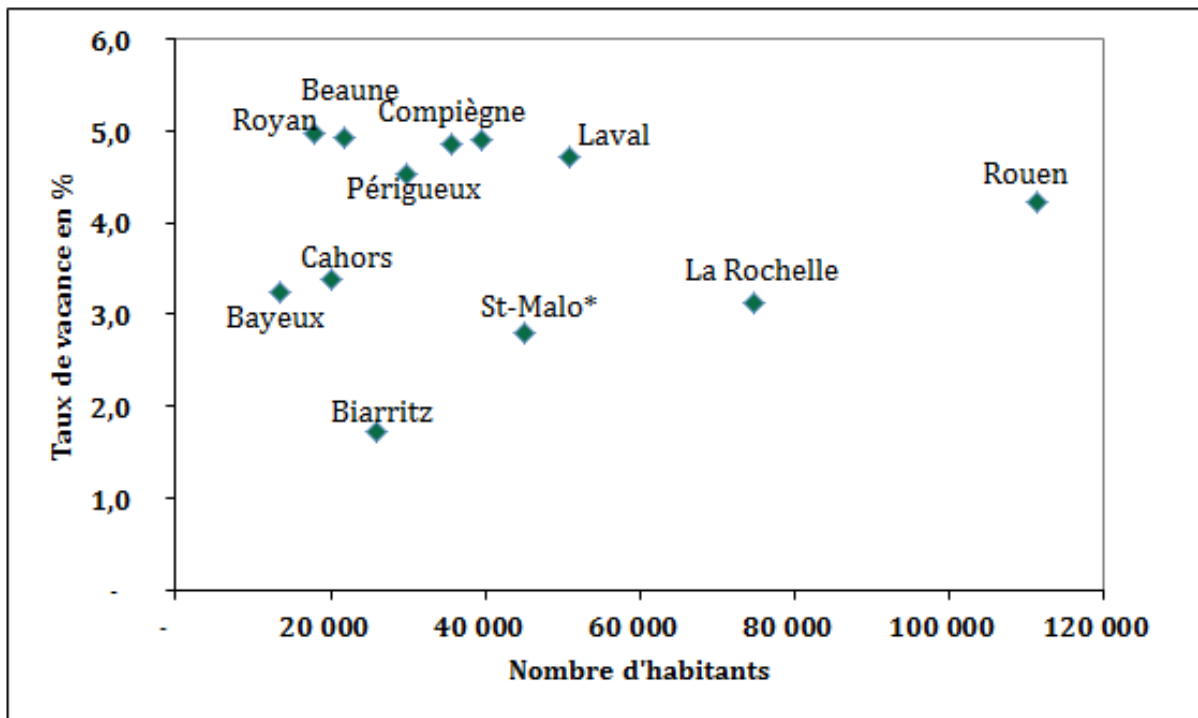
5.2. Le classement des villes selon leur taux de vacance commerciale du centre-ville illustre la diversité des situations et le besoin d'agir localement

5.2.1. Des groupes constitués selon le taux de vacance commerciale de centres-villes

Les villes sont classées selon le taux de vacance commerciale de leur centre-ville. Les groupes retenus sont les suivants :

- ♦ **un taux de vacance de moins de 5 % : la vacance commerciale observée est conjoncturelle**, elle est due à une friction de l'offre et de la demande sur le marché. 12 villes sont concernées : Bayeux, La Rochelle, Royan, Beaune, Périgueux, Saint-Malo, Cahors, Laval, Compiègne, Biarritz, Villefranche-sur-Saône, Rouen (cf. graphique 29) ;

Graphique 29 : Dispersion du taux de vacance commerciale en centre-ville en fonction de la population de la commune dans le groupe des villes avec un taux inférieur à 5 % en 2015

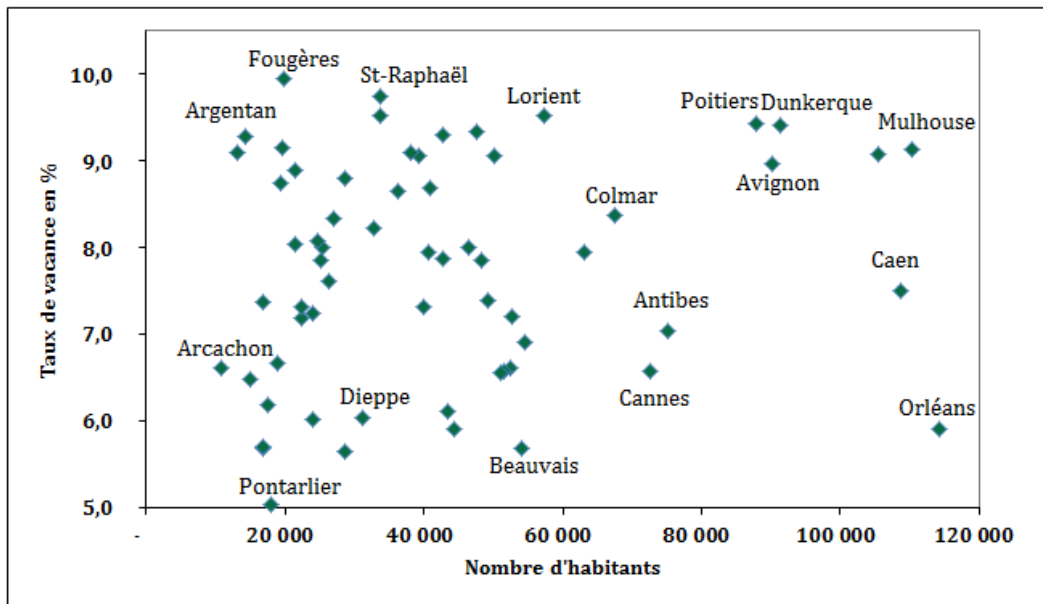


Source : Mission, à partir des données de l'Institut pour la ville et le commerce.

*Note de lecture : * signifie donnée non disponible en 2015, il s'agit du taux de vacance en 2014.*

- ♦ **un taux de vacance entre 5 et 10 % : la vacance est modérée mais commence à annoncer un déclin de commercialité**. 63 villes sont concernées : Bourg-en-Bresse, Oyonnax, Soissons, Montluçon, Digne-les-Bains, Manosque, Gap, Antibes, Cannes, Narbonne, Arles, Martigues, Salon-de-Provence, Caen, Lisieux, Rochefort, Brive-la-Gaillarde, Pontarlier, Valence, Vernon, Chartres, Alès, Arcachon, Sète, Fougères, Bourgoin-Jallieu, Voiron, Lons-le-Saunier, Blois, Vendôme, Roanne, Orléans, Saumur, Granville, Saint-Lô, Épernay, Nancy, Lorient, Vannes, Dunkerque, Beauvais, Creil, Argentan, Flers, Béthune, Boulogne-sur-Mer, Bayonne, Colmar, Mulhouse, Aix-les-Bains, Annecy, Dieppe, Elbeuf, Fécamp, Abbeville, Albi, Hyères, Saint-Raphaël, Avignon, Poitiers, Épinal, Saint-Dié-des-Vosges, Belfort (cf. graphique 30) ;

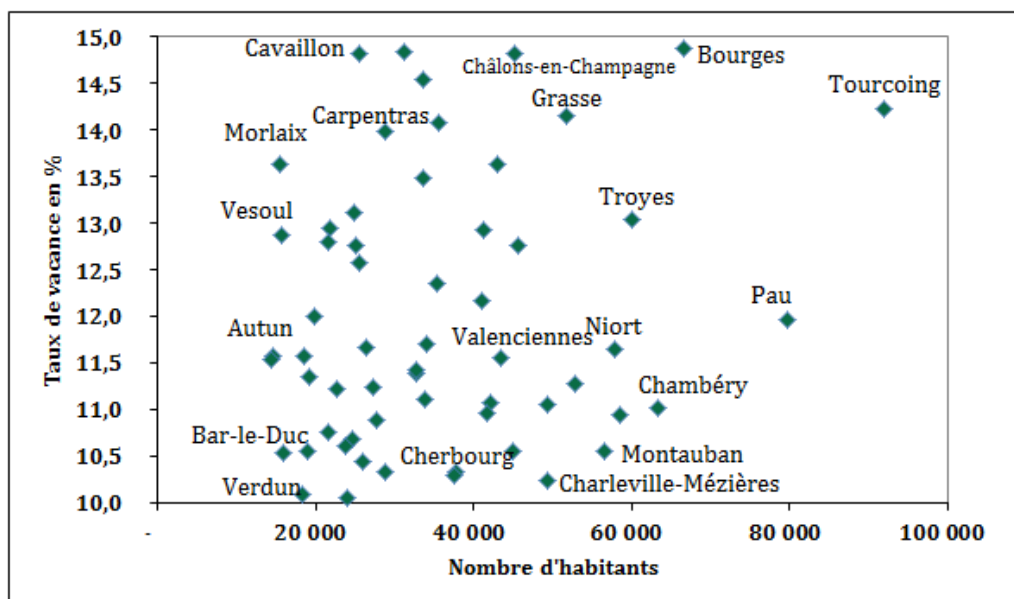
Graphique 30 : Dispersion du taux de vacance commerciale en centre-ville en fonction de la population de la commune dans le groupe des villes avec un taux compris entre 5 et 10 % en 2015



Source : Mission, à partir des données de l'Institut pour la ville et le commerce.

- ◆ **un taux de vacance entre 10 et 15 % : la vacance devient structurelle et marque un déclin de la commercialité.** 58 villes sont concernées : Grasse, Charleville-Mézières, Troyes, Millau, Rodez, Aurillac, Angoulême, Cognac, Saintes, Bourges, Lannion, Bergerac, Montbéliard, Romans-sur-Isère, Évreux, Morlaix, Quimper, Auch, Châteauroux, Vienne, Dole, Mont-de-Marsan, Saint-Chamond, Montargis, Agen, Cherbourg-Octeville, Châlons-en-Champagne, Chaumont, Saint-Dizier, Bar-le-Duc, Verdun, Sarreguemines, Thionville, Cambrai, Tourcoing, Valenciennes, Alençon, Arras, Pau, Tarbes, Vesoul, Autun, Chalon-sur-Saône, Macon, Montceau-les-Mines, Albertville, Chambéry, Annemasse, Thonon-les-Bains, Niort, Castres, Montauban, Draguignan, Carpentras, Cavaillon, La Roche-sur-Yon, Auxerre, Sens (cf. graphique 31) ;

Graphique 31 : Dispersion du taux de vacance commerciale en centre-ville en fonction de la population de la commune dans le groupe des villes avec un taux compris entre 10 et 15 % en 2015

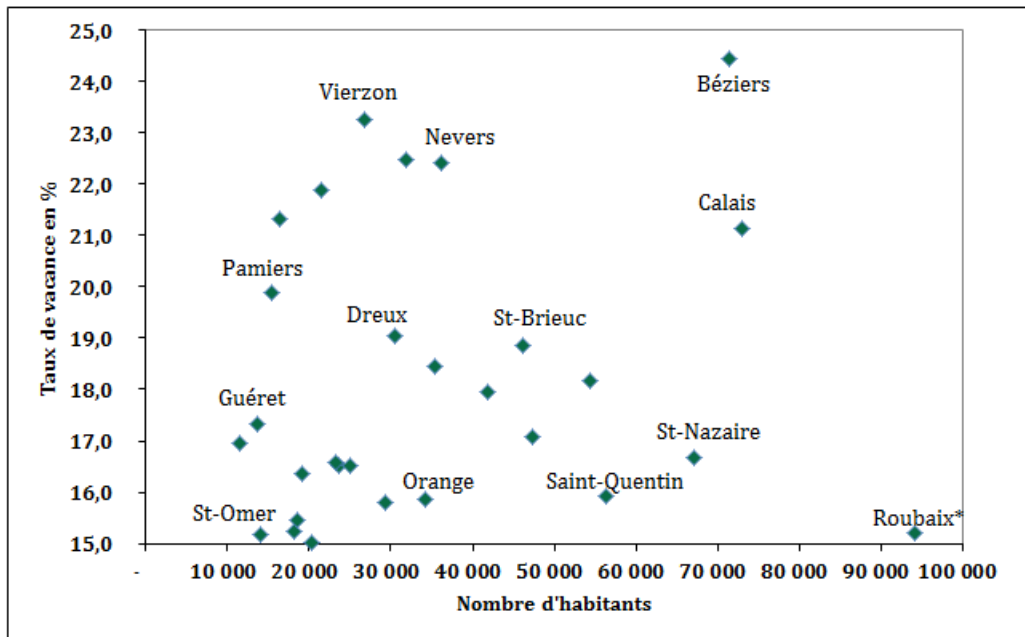


Source : Mission, à partir des données de l'Institut pour la ville et le commerce.

Annexe I

- ◆ **un taux de vacance supérieur à 15 % : la vacance est très élevée, le commerce est en grande difficulté.** Elles sont au nombre de 29 : Saint-Quentin, Moulins, Vichy, Annonay, Aubenas, Pamiers, Carcassonne, Vierzon, Saint-Brieuc, Guéret, Montélimar, Dreux, Libourne, Béziers, Dax, Le Puy-en-Velay, Saint-Nazaire, Marmande, Villeneuve-sur-Lot, Cholet, Forbach, Nevers, Douai, Roubaix, Calais, Lens, Saint-Omer, Orange, Châtellerauld (cf. graphique 32).

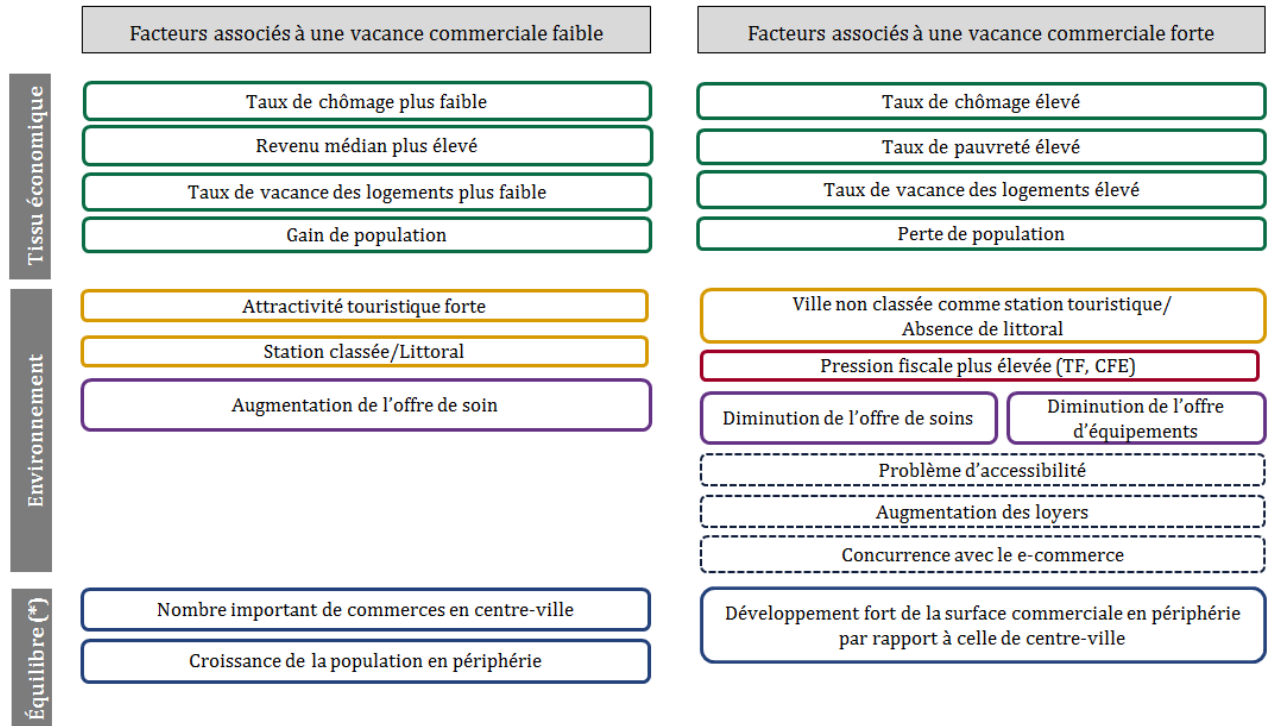
Graphique 32 : Dispersion du taux de vacance commerciale en centre-ville en fonction de la population de la commune dans le groupe des villes avec un taux supérieur à 15 % en 2015



*Source : Mission, à partir des données de l'Institut pour la ville et le commerce. Note de lecture : * signifie donnée non disponible en 2015, il s'agit du taux de vacance en 2014.*

Annexe I

Figure 24 : Synthèse des facteurs associés à une forte ou faible vacance commerciale



Source : Mission. Note de lecture : () étude restreinte aux seules villes-centres, la notion de périphérie correspond à l'ensemble des communes d'une unité urbaine sans sa ville-centre de taille moyenne, les pointillés signifient qu'il s'agit d'un facteur dont la donnée n'est pas disponible au niveau communal. Il a été ajouté selon une approche macro ou d'après les entretiens menés par la mission.*

Tableau 63 : Caractérisation des groupes selon les indicateurs retenus par la mission

	A	B	C	D
	<5 %	5-10 %	10-15 %	>15 %
Revenu médian	18 809	17 899	17 878	16 862
Population moyenne	40 469	42 570	35 723	35 034
Évolution de la population	2,6 %	2,8 %	2,5 %	1,5 %
Taux de pauvreté	17 %	20 %	20 %	22 %
Part de la population des plus de 60 ans	30 %	27 %	26 %	28 %
Attractivité touristique (capacité d'accueil)	31 %	17 %	11 %	14 %
Évolution du nombre de commerces de centre-ville	8 %	-12 %	-10 %	-5 %
Nombre de commerces en centre-ville	405	335	276	256
Taux d'imposition à la CFE	26 %	28 %	28 %	30 %
Taux d'imposition à la TF	48 %	48 %	47 %	48 %

Annexe I

	A	B	C	D
	<5 %	5-10 %	10-15 %	>15 %
Évolution du taux d'imposition à la CFE (en points entre 2011 et 2015)	-0,29	-0,33	0,10	0,14
Évolution du taux d'imposition à la TF (en points entre 2011 et 2015)	1,15	0,97	0,79	0,96
Taux de chômage	16 %	18 %	18 %	20 %
Densité de la population au km ²	2 014	1 733	1 553	1 492
Part des actifs travaillant hors de la commune	38 %	39 %	37 %	38 %
Part du revenu d'activité dans le revenu disponible	63 %	65 %	67 %	63 %
Part des pensions dans le revenu disponible	34 %	32 %	30 %	32 %
Part du revenu du patrimoine dans le revenu disponible	14 %	12 %	11 %	11 %
Part des prestations sociales dans le revenu disponible	6 %	7,5 %	7,5 %	9 %
Surface cumulée moyenne autorisée en CDAC dans une commune sur 4 ans en m ²	8 420	9 029	11 694	11 719
Taux de logements vacants	8,2 %	9,2 %	10,4 %	12,3 %
Présence d'un littoral	4 (33 %)	20 (32 %)	4 (7 %)	3 (10 %)
Villes et Villages fleuris	5 (42 %)	18 (29 %)	20 (34 %)	4 (14 %)
Station de tourisme classée	3 (25 %)	16 (25 %)	4 (7 %)	2 (7 %)
Villes d'Arts et d'histoire	3 (25 %)	22 (35 %)	21 (36 %)	4 (14 %)
Gain de population	10 (83 %)	45 (71 %)	39 (67 %)	18 (62 %)
Nombre de communes qui ont perdu des terrains de sport	3 (25 %)	16 (26 %)	15 (26 %)	13 (45 %)
Nombre de communes qui ont perdu des bureaux de postes	0 (0 %)	3 (5 %)	5 (9 %)	3 (10 %)
Nombre de communes qui ont perdu des médecins	8 (67 %)	42 (68 %)	40 (69 %)	21 (72 %)

Annexe I

	A	B	C	D
	<5 %	5-10 %	10-15 %	>15 %
Ratio surface commerciale en périphérie sur celle en ville-centre ⁹⁸	1,5	0,8	0,8	1,5
Évolution de la population en périphérie	10 %	7 %	7,6 %	7,4 %

Source : Mission.

Quelques déterminants associés à la vacance commerciale ne sont pas dans le schéma de synthèse (cf. figure 24) mais semblent jouer un rôle d'après le tableau 63 et ont déjà été évoqués précédemment :

- ◆ l'« effet d'agglomération » ou taille de marché : la vacance commerciale est plus faible avec une population importante car bénéficie d'un marché de consommation plus large ;
- ◆ une vacance plus forte peut être associée à :
 - une évolution du taux d'imposition à la CFE entre 2011 et 2015 plus importante ;
 - une plus faible densité de population au km², ce qui rend moins facile la création d'une zone de chalandise dynamique ;
 - des territoires qui en moyenne bénéficient plus de prestations sociales ;
- ◆ les communes avec un faible taux de vacance commerciale ont aussi développé une périphérie importante : c'est le cas notamment des villes qui font face à un afflux de touristes selon les périodes et ont dû s'adapter à une économie présentielle et pas simplement résidentielle.

5.2.2. L'hétérogénéité des situations au sein de chaque groupe nécessite d'agir localement

En dehors des communes présentant un taux de vacance commerciale inférieur à 5 %, trois axes structurants sont retenus par la mission pour classer les communes :

- ◆ le tissu socioéconomique de la commune ;
- ◆ la concurrence commerciale de la périphérie par rapport au centre-ville⁹⁹ ;
- ◆ la perte d'équipements ou de services publics appréhendant ainsi une dévitalisation plus globale.

Pour de nombreuses communes, la problématique n'est pas unique et peut mêler plusieurs de ces approches (ou éventuellement d'autres).

Encadré 27 : Méthodologie de la typologie des communes

Les villes sont classées selon trois axes structurants pris en compte dans cette étude :

- la notion de fragilité du tissu socioéconomique est issue de trois indicateurs : taux de chômage (>12 %), revenu médian (< 18 000 €), taux de pauvreté (>15 %). **Les seuils retenus correspondent au troisième quartile de la distribution des différents indices au niveau national ;**
- la notion de concurrence commerciale entre périphérie et centralité est appréhendée par deux indices : (i) un ratio de la surface commerciale¹⁰⁰ du commerce de détail en périphérie de l'unité

⁹⁸ Uniquement pour les villes-centres concernées.

⁹⁹ Assimilé dans l'étude à la ville-centre.

urbaine par la surface commerciale du ville-centre strictement supérieur à 1,5¹⁰¹ (**le troisième quartile de la distribution correspond à 1,2**), (ii) la surface cumulée autorisée en CDAC entre 2010 et 2014 dans la commune de plus de 20 000 m² ;

- le déclin de l'environnement est mesuré par une baisse à la fois de l'offre de soins (établissements de santé, médecins généralistes ou pharmacies), du nombre d'établissements scolaires (maternelles ou collèges), et de l'offre de loisirs (cinémas, terrains de sport).

Source : Mission.

5.2.2.1. Les communes avec un taux inférieur à 5 % présentent une vacance conjoncturelle

Deux catégories coexistent dans ce groupe :

- ◆ **Des villes avec un tissu socioéconomique plus favorable que la moyenne et bénéficiant d'une forte attractivité touristique :** le commerce est dynamique (augmentation du nombre de commerces de centre-ville + 26 % en moyenne), le niveau de vie est plus élevé que la moyenne, et les plus de 60 ans y sont plus souvent installés que la moyenne. Ces villes ont également une bonne gestion de leur périphérie (bien développée par exemple dans le cas de Biarritz) qui fait suite à une réelle demande venant de l'afflux de personnes non résidentes selon les mois ;
- ◆ Des villes pour lesquelles le tissu socioéconomique se situe dans la moyenne nationale. Elles peuvent se caractériser par :
 - **une plus forte densité de population au km²** favorisant ainsi un marché de la consommation en renforçant la zone de chalandise. L'évolution de la population dans ces villes est soutenue (+7 % en moyenne). C'est le cas pour Rouen (ville légèrement au-dessus du seuil de 10 000) et Villefranche-sur Saône (périphérie de taille moyenne de Lyon) ;
 - **des villes qui attirent grâce à leur environnement urbain :** Ce sont des communes qui ont obtenu très souvent un label : Beaune (Villes et villages fleuris), Cahors (Ville d'Arts et d'histoire), Laval (Ville d'Arts et d'histoire), La Rochelle (présence d'un littoral), Périgueux (Villes et villages fleuris, ville d'Arts et d'histoire), Royan (Villes et villages fleuris, station de tourisme classée, ville d'Arts et d'histoire), Compiègne, Bayeux. Le revenu importé n'est pas le seul élément caractéristique de ces communes. Par exemple, certaines disposent d'un marché captif¹⁰² (Cahors, Périgueux).

Pour preuve que la vacance est conjoncturelle, parmi ces villes, le taux de vacance commerciale a baissé pour Bayeux, Cahors, Périgueux, La Rochelle, Laval et Royan.

Ces villes peuvent également fortement développer leur périphérie sans que cela soit néfaste au commerce de centre-ville. Cela vient d'une bonne gestion de l'espace urbain en répondant aux besoins locaux (par exemple l'afflux de touristes selon les périodes, ou la gestion de la périphérie de très grandes villes comme Lyon).

¹⁰⁰ Estimation produite par la DGE pour les surfaces de moins de 400 m². Au-delà, il s'agit de la valeur présente dans les fichiers fiscaux de la TasCOM.

¹⁰¹ Lorsqu'il s'agit d'une ville banlieue, la surface commerciale de la périphérie prise en compte est celle de l'unité urbaine sans la surface commerciale de la ville-centre, ni celle de la ville banlieue concernée.

¹⁰² Mesuré par la part moyenne des pensions dans le revenu disponible. En moyenne, sur l'ensemble du territoire cette part s'élève à 27,8 %. Ces communes ont des taux supérieurs à 33 %.

5.2.2.2. Les communes avec un taux de vacance entre 5 et 10 % : des premiers signes de fragilité de l'offre commerciale de centre-ville

- ◆ **des communes qui bénéficient d'un afflux de passagers selon les périodes grâce à leur localisation:** Arcachon, Cannes, Saint-Raphaël, Aix-les-Bains ;
- ◆ **des communes encore épargnées avec un taux de vacance inférieur à 7,5 % :**
 - certaines font face à un tissu socioéconomique défavorable :
 - accompagné d'un déséquilibre commercial entre la centralité et la périphérie : Soissons (surface autorisée cumulée entre 2010 et 2014 par la CDAC : 21 000 m²) ;
 - sans autre facteur : Abbeville, Elbeuf ;
 - certaines sont uniquement soumises à une concurrence commerciale entre périphérie et centralité : Orléans (la surface commerciale en périphérie en 2013 est 1,7 fois supérieure à celle de la ville-centre), Hyères (x 6) et Antibes (x 6) ;
- ◆ **des communes présentent des signes de fragilités (taux supérieur à 7,5 %) :**
 - certaines font face à un tissu socioéconomique défavorable :
 - elles peuvent subir un déséquilibre de l'offre commerciale entre centralité et périphérie : c'est le cas d'Avignon (la surface commerciale en périphérie en 2013 est 2,7 fois supérieure à celle de la ville-centre), de Béthune (x7), de Mulhouse (x1,6), de Blois (x1,5) et Dunkerque (surface cumulée autorisée en CDAC entre 2010 et 2014 : 68 000 m²) ;
 - elles peuvent également être touchées par un déclin plus global de l'environnement, notamment une baisse des équipements et services : Belfort et Argentan ;
 - sans autre facteur : Creil ;
 - certaines sont uniquement soumises à une concurrence commerciale entre périphérie et centralité : Martigues (la surface commerciale en périphérie en 2013 est 1,7 fois supérieure à celle de la ville-centre), Voiron (x7), Nancy (x1,6) ;
 - Chartres est quant à elle uniquement touchée par un déclin plus global de l'environnement ;
- ◆ Parmi ces villes, des exemples montrent que la vacance commerciale peut baisser :
 - depuis 2001 pour : Arles (-3 points), Digne-les-Bains (-7 points), Manosque (-5 points), Mulhouse (-2 points), Narbonne (-0,6 point).
 - a augmenté avant de baisser à partir de 2012 pour: Bourg-en-Bresse, Dieppe, Gap, Lorient, Montluçon, Vernon.

5.2.2.3. Les communes avec un taux de vacance commerciale entre 10 et 15 % : l'installation d'une vacance structurelle et un déclin de commercialité

Les villes se distinguent en plusieurs sous-groupes :

- ◆ **celles avec un tissu socioéconomique plus fragile :**
 - par exemple : Évreux, Arras, Alençon ;
 - qui font face également à un déséquilibre entre centralité et périphérie : Montargis (la surface commerciale en périphérie en 2013 est 2,2 fois supérieure à celle de la ville-centre), Cavaillon (x13), Troyes (x2,5), Tourcoing (x9,6), Valenciennes (x3,2), Châteauroux (x1,6), Carpentras (surface cumulée autorisée en CDAC entre 2010 et 2014 : 30 000 m²) ;

Annexe I

- qui font face également à un déclin des équipements et services publics : Auxerre, Charleville-Mézières ;
- ◆ **celles qui bénéficient d'un tissu socioéconomique plus favorable et qui subissent une concurrence entre centralité et périphérie :**
 - par exemple : Annemasse (la surface commerciale en périphérie en 2013 est 2,7 fois supérieure à celle de la ville-centre), Grasse (x14) ;
 - qui subissent également un déclin des équipements et services publics : Pau (la surface commerciale en périphérie en 2013 est 1,5 fois supérieure à celle de la ville-centre), Thonon-les-Bains (x1,5) ;

Parmi ces villes, l'attrait de l'environnement urbain que pourrait avoir certaines (14 villes et villages fleuris, 16 villes d'Art et d'histoire) ne suffit pas à contrebalancer la vacance commerciale.

Des actions sont envisageables puisqu'il existe des exemples qui montrent que la vacance commerciale peut baisser :

- ◆ depuis 2001 pour Montauban (-2,5 points) ;
- ◆ a augmenté avant de baisser à partir de 2012 pour: Autun, Bergerac, Châteauroux, Saintes, Valenciennes.

5.2.2.4. Les communes avec un taux de vacance commerciale supérieur à 15 % : une vacance très élevée marquant un déficit durable de commercialité

Ce sont toutes des villes-centres à l'exception de Roubaix et Orange. Deux catégories de communes se distinguent :

- ◆ **les communes qui s'appuient sur un tissu socioéconomique plus difficile que la moyenne :**
 - par exemple : Forbach, Saint-Omer ;
 - qui peuvent également subir un mauvais équilibre entre centralité et périphérie : Roubaix (la surface commerciale en périphérie en 2013 est 8 fois supérieure à celle de la ville-centre), Douai (x9), Lens (x12), Orange (x8), Carcassonne (surface cumulée autorisée en CDAC entre 2010 et 2014 : près de 75 000 m²), Vierzon (30 000 m²) ;
 - qui peuvent également faire face à un déclin de l'offre d'équipements et de services publics : Béziers, Nevers, Calais, Châtellerauld ;
- ◆ **certaines subissent une forte vacance commerciale suite à une concurrence commerciale avec la périphérie mais bénéficiant d'un tissu socioéconomique plus favorable :**
 - par exemple : Saint-Brieuc (la surface commerciale en périphérie est 2,5 fois plus grande que celle de la ville-centre en 2013) ;
 - qui subissent également un déclin des équipements et services publics : Saint-Nazaire (x2), Cholet (surface cumulée autorisée en CDAC entre 2010 et 2014 : 20 000 m²) ;

Pourtant certaines villes possèdent un littoral (Saint-Brieuc, Saint-Nazaire ou Calais), d'autres ont obtenu des labels : Villes et villages fleuris (Vichy, Saint-Brieuc, Cholet), Villes d'Art et d'histoire (Saint-Quentin, Carcassonne, Nevers). L'attractivité de l'environnement urbain ne suffit pas à effacer les autres déterminants que sont le tissu socioéconomique et la gestion équilibrée de la périphérie.

Enfin dans ce groupe, certaines villes connaissent de légères améliorations :

Annexe I

- ◆ **Guéret** dont le taux de vacance commerciale diminue depuis 2012 mais est toujours en 2015 plus élevé de 7 points qu'en 2001 ;
- ◆ **Vierzon** idem, le taux de vacance commerciale baisse par rapport à 2012 mais est plus de deux fois plus élevé qu'en 2001.

5.2.2.5. Les enseignements clés de la typologie proposée

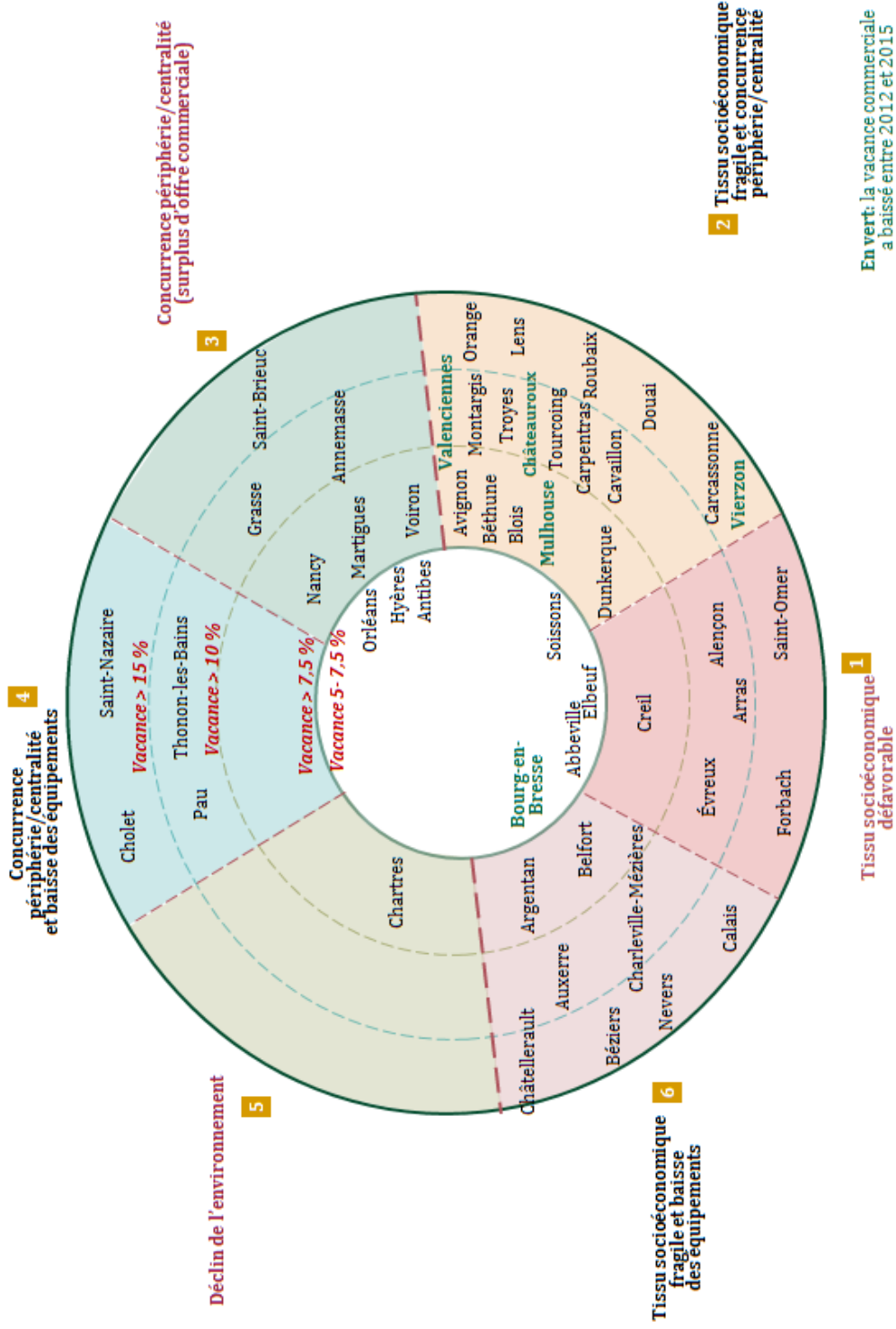
La typologie proposée concerne les villes les plus marquées par les trois critères retenus par la mission. Cette approche illustre l'hétérogénéité des situations au niveau local (cf. figure 25) :

- ◆ la vacance commerciale peut se polariser selon trois axes structurants :
 - la nécessité d'un marché de la consommation dynamique (problème à l'échelle locale d'un tissu économique fragile ne pouvant répondre à l'offre) ;
 - une gestion équilibrée entre périphérie et centralité de l'unité urbaine¹⁰³ et qui répond à de réels besoins ;
 - l'inscription de la ville dans un environnement favorable. En effet, une commune qui fait face à un déclin de son offre d'équipements et/ou de services publics (éducation, offre de soins) participe à un mouvement de dévitalisation plus profond qui nuit à l'offre commerciale ;
- ◆ néanmoins, les villes sont plus souvent touchées par au moins deux facteurs, notamment par un tissu socioéconomique défavorable et soit par une dévitalisation plus globale de la commune, soit par une mauvaise articulation entre l'offre commerciale de centralité et de périphérie ;
- ◆ au sein même de ces groupes associés aux différents facteurs concomitants à la vacance commerciale, cette notion peut être d'intensité variable.
- ◆ enfin, des exemples montrent que la vacance commerciale peut diminuer, même avec un tissu socioéconomique fragile.

Ces approches soulignent que l'homogénéité apparente des taux de vacance commerciale au sein d'un même groupe masque une diversité des situations au niveau local et que c'est à cette échelle qu'une solution peut être trouvée.

¹⁰³ Voire de l'aire urbaine.

Figure 25 : Schéma de synthèse de la typologie des communes avec un taux de vacance commerciale de plus de 5 % selon trois critères



Source : Mission.

Annexe I

Note de lecture : Seules les villes dépassant le seuil critique du troisième quartile pour les indicateurs liés au tissu économique et à la concurrence périphérie/centralité sont représentées. De même, pour le déclin de l'environnement, les villes sont concernées à la fois par une baisse de l'offre de soins, d'établissements scolaires et d'équipements de loisirs. Les autres communes sont moins marquées par ces déterminants.

Encadré 28 : Une autre typologie

L'Institut pour la ville et le commerce a adopté une autre approche dans sa typologie des territoires qui est développée dans *La fin de l'urbanisme commercial* de Pascal Madry. Grâce à des données de la fédération PROCOS (remontée des enseignes partenaires) la concurrence centralité/périphérie a été rendue possible.

- l'étude de la ville centre se base sur la différence de densité de commerce de la ville par rapport à la moyenne de villes de taille comparable, ainsi l'attractivité marchande de la centralité est mesurée ;
- pour la périphérie, l'attractivité est mesurée par la différence entre le chiffre d'affaires alimentaire des hypermarchés et supermarchés de la périphérie réel par rapport à une estimation en fonction du nombre d'habitants de cette couronne.

Ces résultats ont ensuite été rapprochés des travaux sur l'économie résidentielle (théorie de la base économique) de Laurent Davezies et Magali Talandier. Quatre classes de territoires ont ainsi pu être mises en évidence :

- **les zones d'emploi touristiques** : l'activité commerciale est aussi bien développée en centre-ville qu'en périphérie ;
- **les zones d'emploi de navetteurs** : deux cas de figure sont possibles (i) l'activité commerciale est faible en centre-ville et très forte en périphérie (par exemple les zones transfrontalières) ou (ii) une activité commerciale faible en centre-ville et également très faible en périphérie (zone à proximité d'une capitale régionale) ;
- **les zones d'emploi résidentielles** : classe hétérogène avec soit un fort développement de la périphérie et du centre (le plus souvent la richesse de cette zone provient de l'activité touristique), soit un déclin de la centralité et de la périphérie (zone avec un fort déclin démographique) ;
- **les zones d'emploi laborieuses** (« zones d'emploi où le marché du travail est dynamique et donne lieu à d'importants revenus salariés ou bien où le marché du travail est en déprise et donne lieu à d'importants revenus sociaux ») : l'activité commerciale est faible en centre-ville et moyenne en périphérie.

Source : Mission.

5.3. Des études de cas qui confirment certains des principaux enseignements des analyses statistiques

Deux messages principaux (non exclusifs l'un de l'autre) sont illustrés par plusieurs études de cas :

- ◆ le commerce nécessite un environnement socioéconomique favorable (exemple de Roubaix). Sans les clients, le commerce ne peut pas prospérer ;
- ◆ le commerce s'inscrit dans un projet global de stratégie urbaine et la gestion de l'équilibre des concurrences entre centralité et périphérie est primordiale (exemple de Saint-Brieuc, Orange).

5.3.1. Les villes épargnées par la vacance commerciale car attractives

Biarritz est une ville du groupe de communes qui est peu touché par la vacance commerciale. En effet le taux de vacance commerciale est de 1 %.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation : l'attractivité du littoral, la présence de locomotive dans le centre-ville qui permet d'attirer des clients (cf. figure 26), une population résidente plus âgée (cf. figure 29).

Dans le cas de ce centre-ville, le paysage urbain fait en sorte que le client longe la grande avenue du centre-ville au bord du littoral. Huit parkings permettent d'assurer l'accessibilité des boutiques du centre-ville.

Annexe I

La vacance commerciale est alors conjoncturelle avec les frictions sur le marché de l'immobilier, elle ne touche que le pourtour du centre-ville.

Il s'agit également d'une ville dont la périphérie s'est développée démographiquement avec l'installation des catégories socio-professionnelles plus élevées en périphérie (cf. figure 27 et figure 28). Comme vu précédemment, la périurbanisation permet d'améliorer la vitalité du commerce de centre-ville.

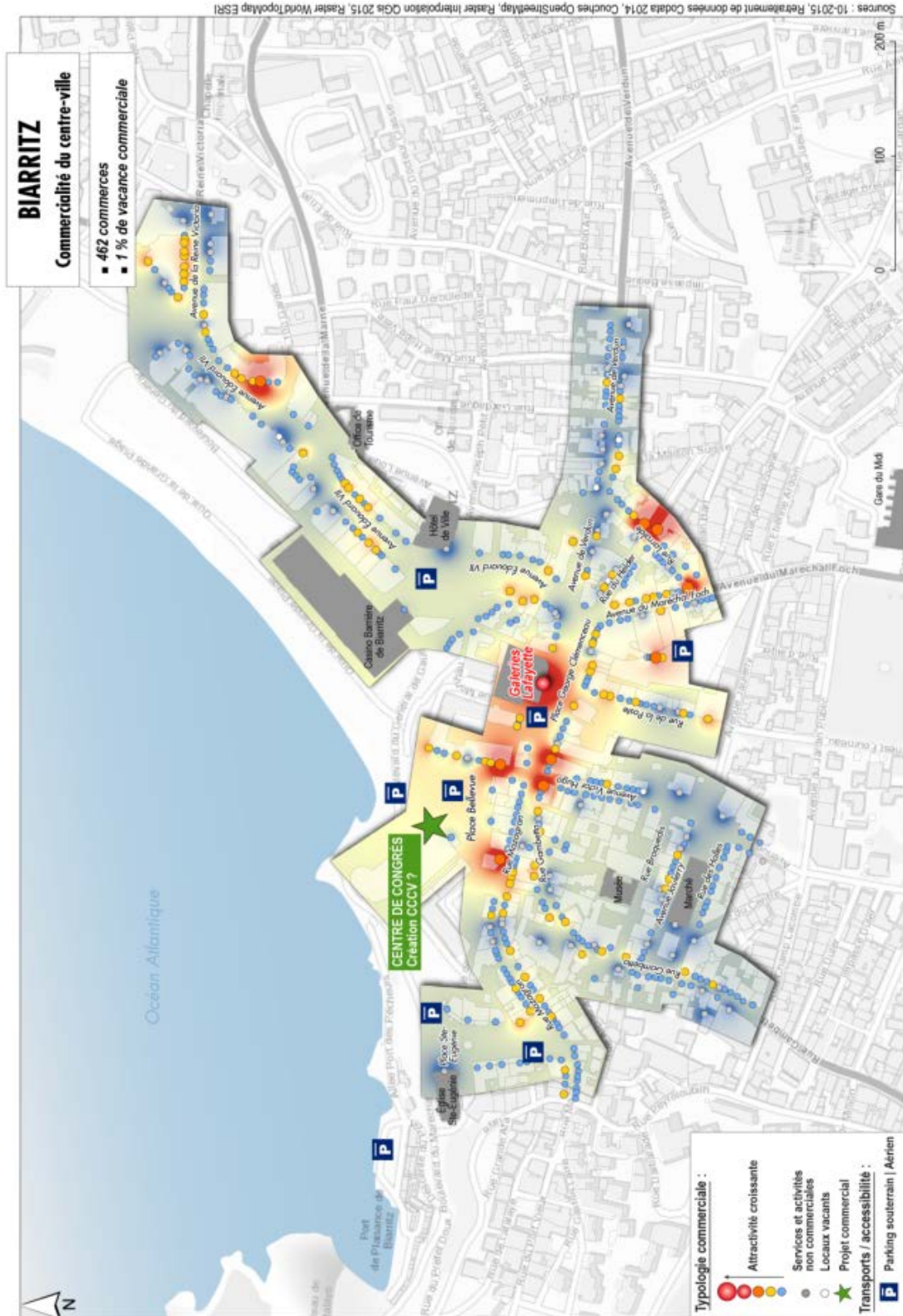
Tableau 64 : Carte d'identité de Biarritz

Variable	
Population (2013)	25 781
Évolution de la population (2007-2013)	-4 %
Vacance commerciale (2012/2014)	2 %/ 3 %
Nombre de commerces au centre-ville (2001/2015)	440/456
Vacance des logements (2007/2012)	2 %/4 %
Revenu médian (2012)	21 208 €
Taux de pauvreté (2012)	13 %
Part des prestations sociales	4 %
Part des pensions	42 %
Taux de cadre	7,2 %
Part de la population âgée (+ 60 ans)	42%
Part de la population (- 30 ans)	23 %
Part des actifs travaillant hors de leur commune de résidence	50 %
Taux de chômage (2007/2012)	14 %/15 %
Densité (2012) habitant par km ²	2 172
Attractivité touristique	7,3 %
Taux de délinquance	3,8 %
Nombre d'écoles maternelles et collèges (2010/2014)	8/6

Source : Insee, Institut pour la ville et le commerce, Intérieur. Les données fiscales ne peuvent être communiquées.

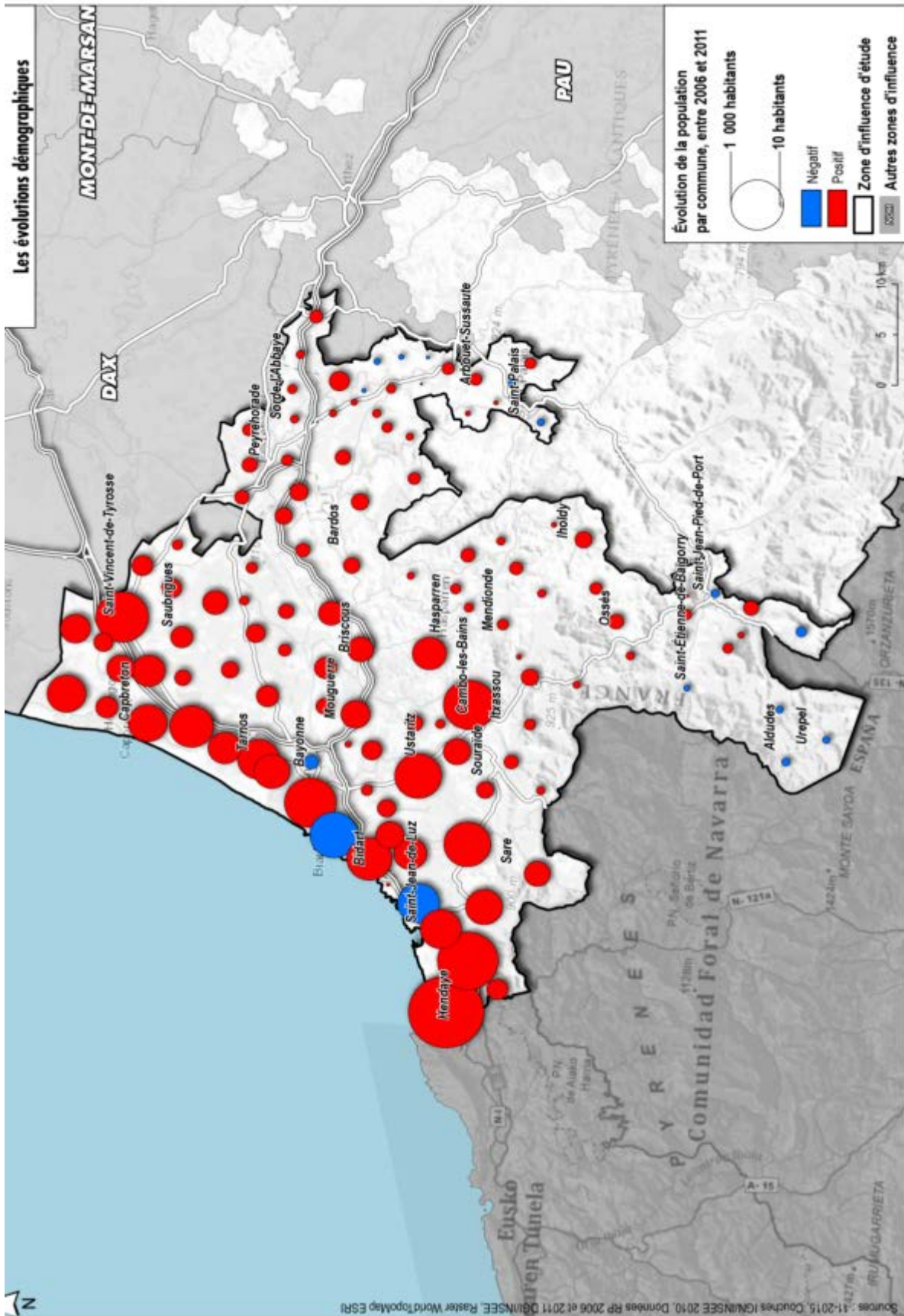
Annexe I

Figure 26 : Le centre-ville de Biarritz est peu touché par la vacance commerciale



Source : Institut pour la ville et le commerce.

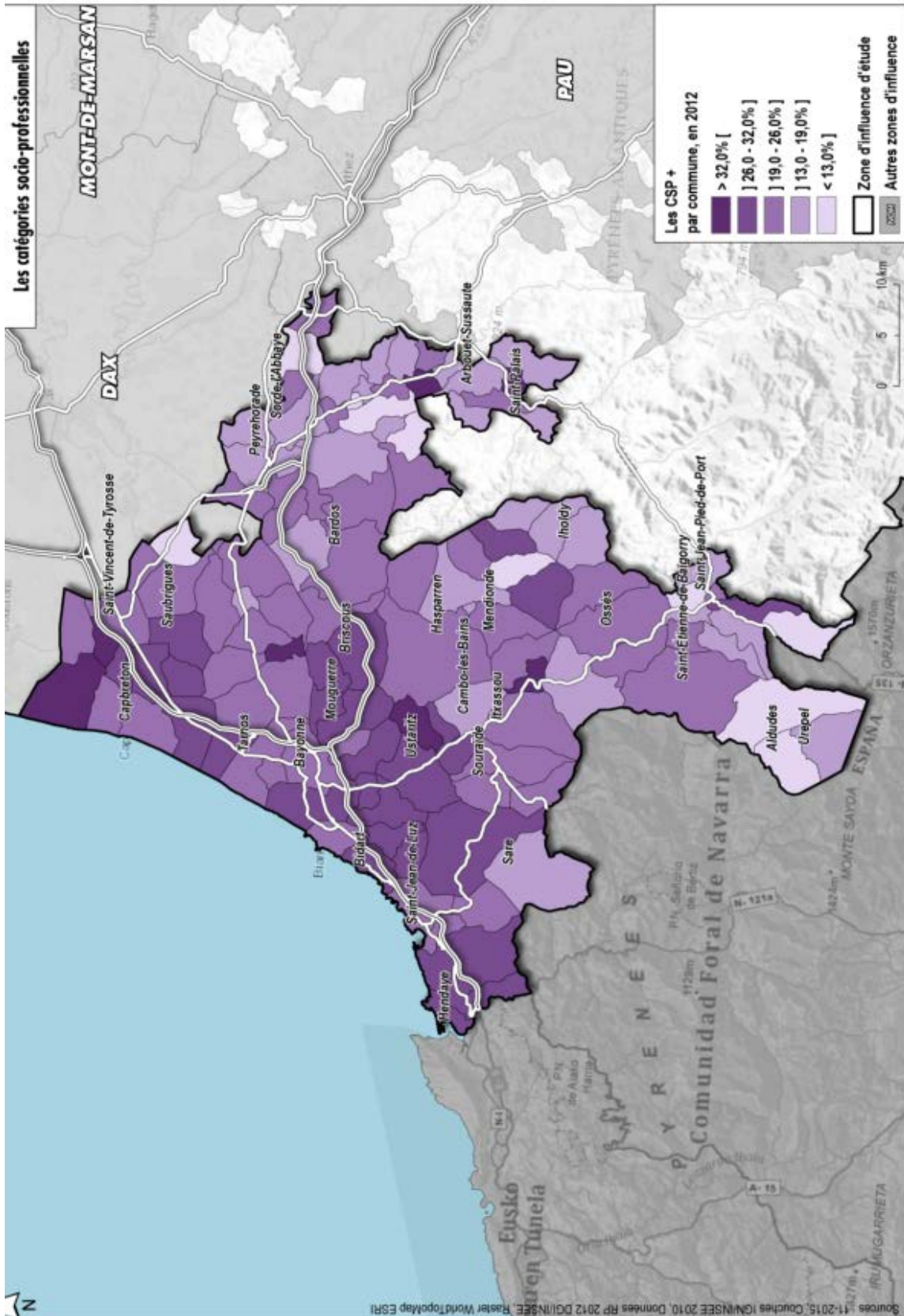
Figure 27 : Une périurbanisation importante autour de Biarritz



Source : Institut pour la ville et le commerce.

Annexe I

Figure 28 : Les catégories CSP+ sont installées plus souvent en périphérie



Source : Institut pour la ville et le commerce.

5.3.2. Les villes dont le tissu socioéconomique est fragile

Roubaix est l'exemple d'une ville fortement atteinte par la vacance commerciale avec un taux de 15 % en 2014. C'est une ville dont le tissu socioéconomique est fragile : désurbanisation (cf. figure 31), revenu médian nettement inférieur à la moyenne nationale (cf. figure 32), peu de présence des catégories socioprofessionnelles supérieures (cf. figure 33), un territoire plus jeune (cf. figure 34). Face à un problème de la demande, la ville est en déclin.

Roubaix possède deux centres commerciaux au sein de son centre-ville (cf. figure 30).

- ◆ le **centre-ville** en tant que tel est peu touché par la vacance commerciale : 13 %. Cependant l'attractivité n'est pas forte. Quelques locomotives sont présentes dont deux dans l'alimentaire ;
- ◆ **un centre commercial au nord Espace Grand'Rue** avec 30 commerces mais un taux de vacance exceptionnellement haut : 44 % malgré la présence de quatre locomotives ;
- ◆ **un centre commercial Mc Arthur Glen Roubaix** avec 76 commerces et un faible taux de vacance (5 %). Ce centre possède une locomotive dans l'habillement et bénéficie probablement des deux locomotives alimentaires du centre-ville qui sont proches de ce centre commercial.

Concernant les infrastructures, le centre-ville est relié par une station de métro et de tram mais aucun parking n'y est présent.

Tableau 65 : Carte d'identité de Roubaix

Variable	
Population (2013)	96 530
Évolution de la population (2007-2013)	-0,9 %
Vacance commerciale (2012/2014)	13 %/ 15 %
Nombre de commerces au centre-ville (2012/2014)	235/336
Vacance des logements (2007/2012)	8,7 %/11,2 %
Revenu médian (2012)	13 050 €
Taux de pauvreté (2012)	42 %
Part des prestations sociales	20 %
Part des pensions	20 %
Taux de cadre	3,2 %
Part de la population âgée (+ 60 ans)	15%
Part de la population (- 30 ans)	49 %
Part des actifs travaillant hors de leur commune de résidence	57,5 %
Taux de chômage (2007/2012)	28 %/31 %
Densité (2012) habitant par km ²	7 146
Attractivité touristique	0,3 %
Taux de délinquance	4,3 %
Nombre d'écoles maternelles et collèges (2010/2014)	38/31
Perte d'équipements sportifs (terrains de grands jeux) entre 2010 et 2014	5
Perte de médecins généralistes entre 2010 et 2014	3

Source : Insee, Institut pour la ville et le commerce, Intérieur. Les données fiscales ne peuvent être communiquées.

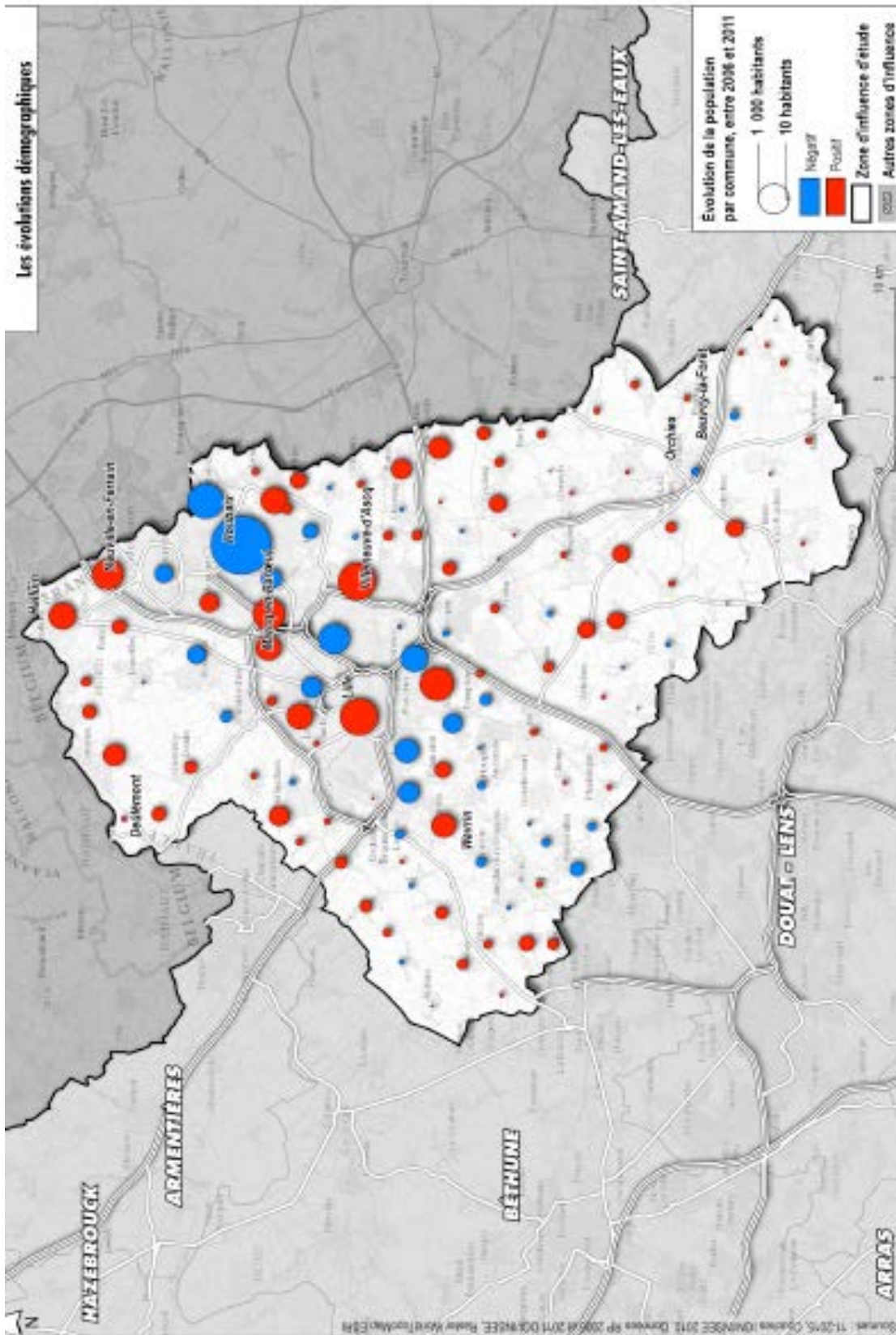
Annexe I

Figure 30 : Les centres commerciaux du centre-ville de Roubaix sont touchés par la vacance commerciale



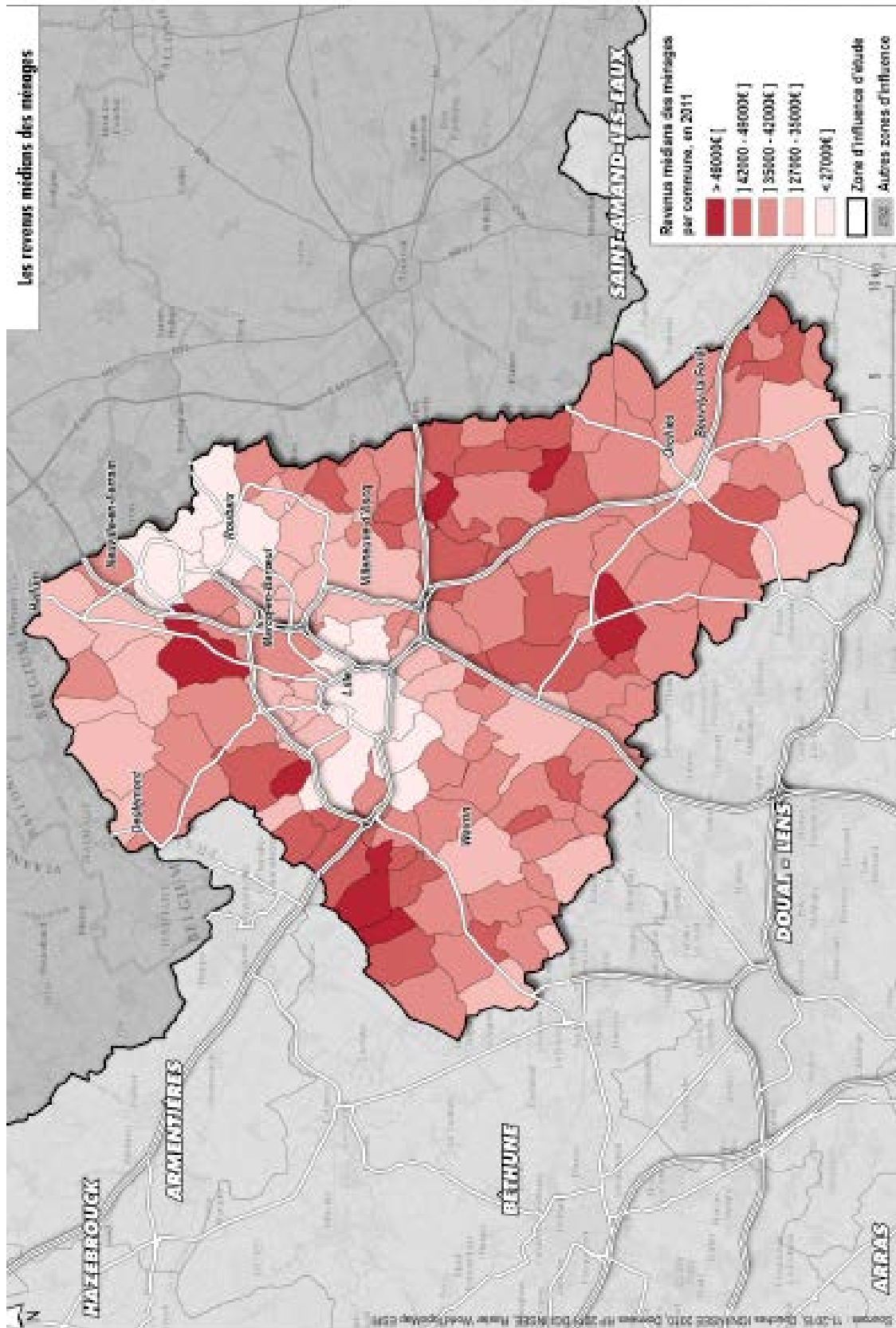
Source : Institut pour la ville et le commerce.

Figure 31 : Une perte de population dans de nombreuses communes du territoire étudié



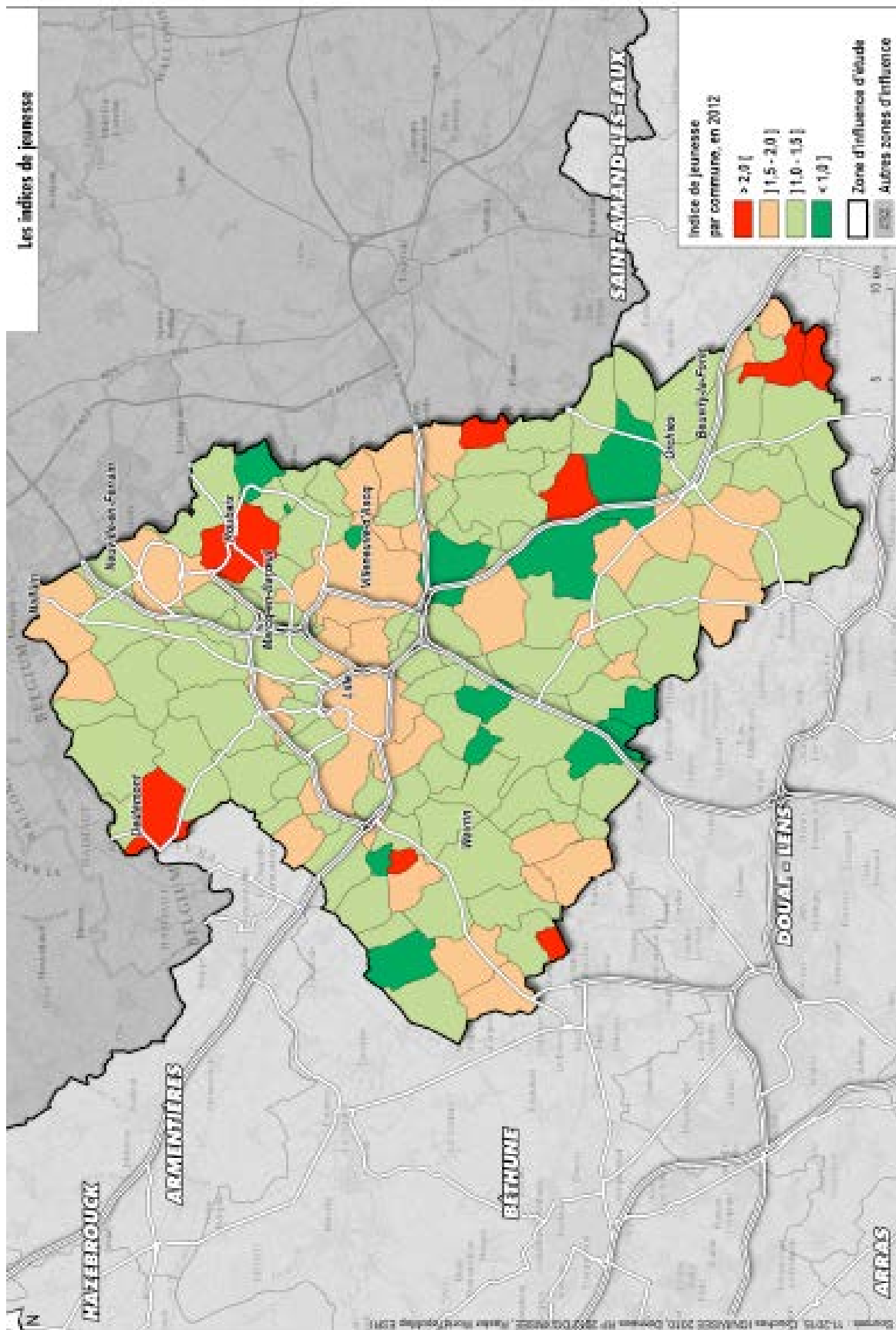
Source : Institut pour la ville et le commerce.

Figure 32 : Un tissu économique moins favorable



Source : Institut pour la ville et le commerce.

Figure 34 : Un fort indice de jeunesse à Roubaix



Source : Institut pour la ville et le commerce. Note de lecture : L'indicateur de jeunesse est le rapport entre la population âgée de moins de 20 ans et celle des 60 ans et plus.

5.3.3. Les villes qui témoignent d'une absence de gestion équilibrée de la périphérie

5.3.3.1. L'exemple de Saint-Brieuc

Saint-Brieuc est l'exemple d'une ville qui subit une forte vacance commerciale car elle est **conurrencée par deux grands pôles marchands en périphérie** (cf. figure 35) : celui de Plérin et de Trégueux.

La vacance du centre-ville de Saint-Brieuc est de 14 % en 2014 et de 19 % en 2015¹⁰⁴. Les locaux vacants ne sont pas uniquement situés sur le pourtour du centre-ville mais également au cœur de celui-ci (cf. figure 36). **Il n'existe plus qu'une locomotive dans la grande rue marchande du centre-ville**. De plus, un centre commercial est installé au cœur du centre-ville pour tenter de redynamiser la ville : deux enseignes jouent le rôle de locomotive mais la vacance commerciale y est également présente (10 % en 2014).

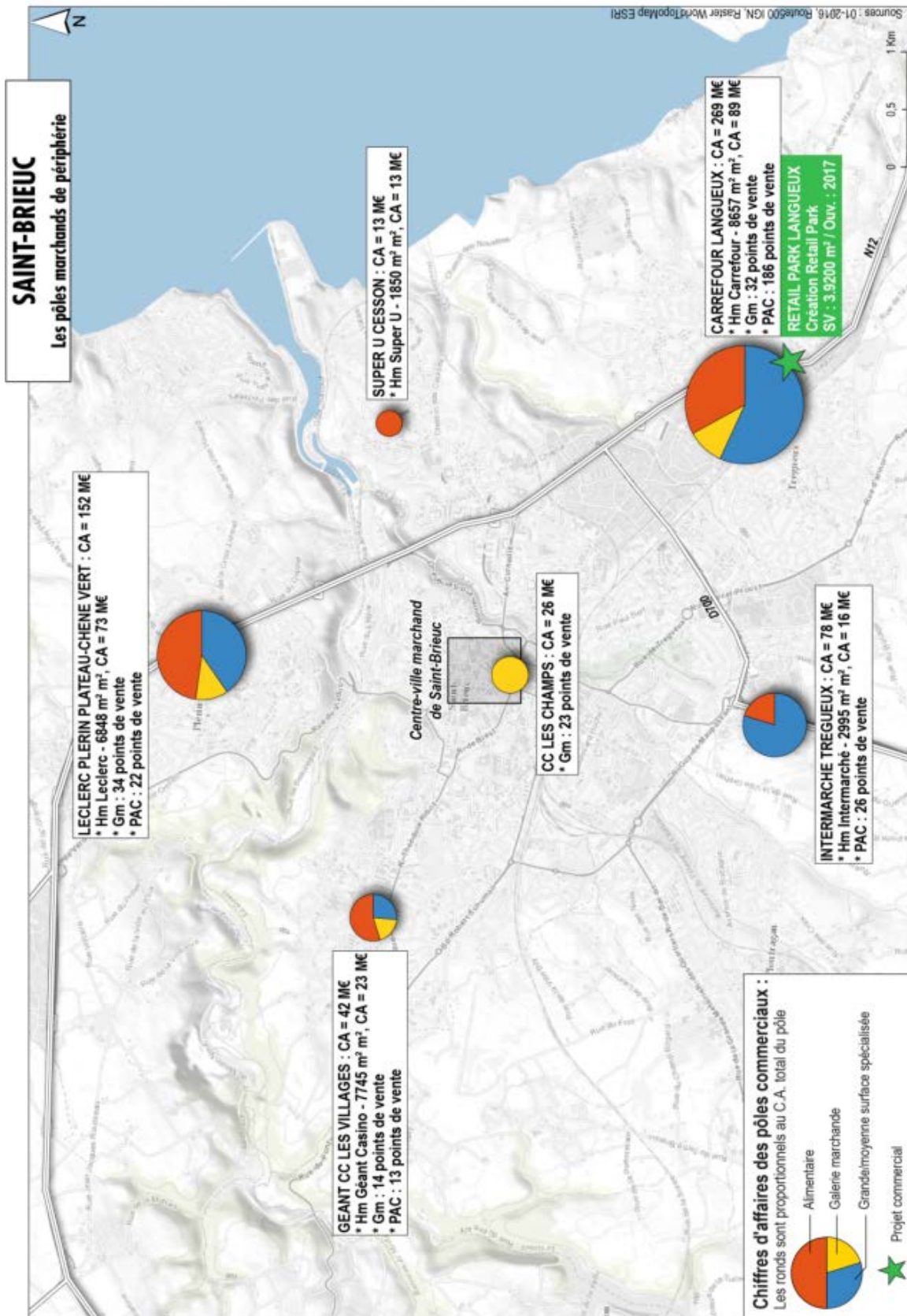
Tableau 66 : Carte d'identité de Saint-Brieuc

Variable	
Population (2013)	47 452
Évolution de la population (2007-2013)/ (2007/2012)	+2,8 % /-0,5 %
Vacance commerciale (2012/2014)	4 %/ 19 %
Nombre de commerces au centre-ville (2012/2014)	445/357
Vacance des logements (2007/2012)	8 %/11 %
Revenu médian (2012)	18 419 €
Taux de pauvreté (2012)	17 %
Part des prestations sociales	7 %
Part des pensions	33 %
Taux de cadre	6,2 %
Part de la population âgée (+ 60 ans)	27 %
Part de la population (- 30 ans)	37 %
Part des actifs travaillant hors de leur commune de résidence	44 %
Taux de chômage (2007/2012)	13,5 %/18,5 %
Densité (2012) habitant par km ²	2 099
Attractivité touristique	0,5 %
Taux de délinquance	2,8 %
Nombre d'écoles maternelles et collèges (2010/2014)	20/19
Perte de médecins généralistes entre 2010 et 2014	5

Source : Insee, Institut pour la ville et le commerce, Intérieur. Les données fiscales ne peuvent être communiquées.

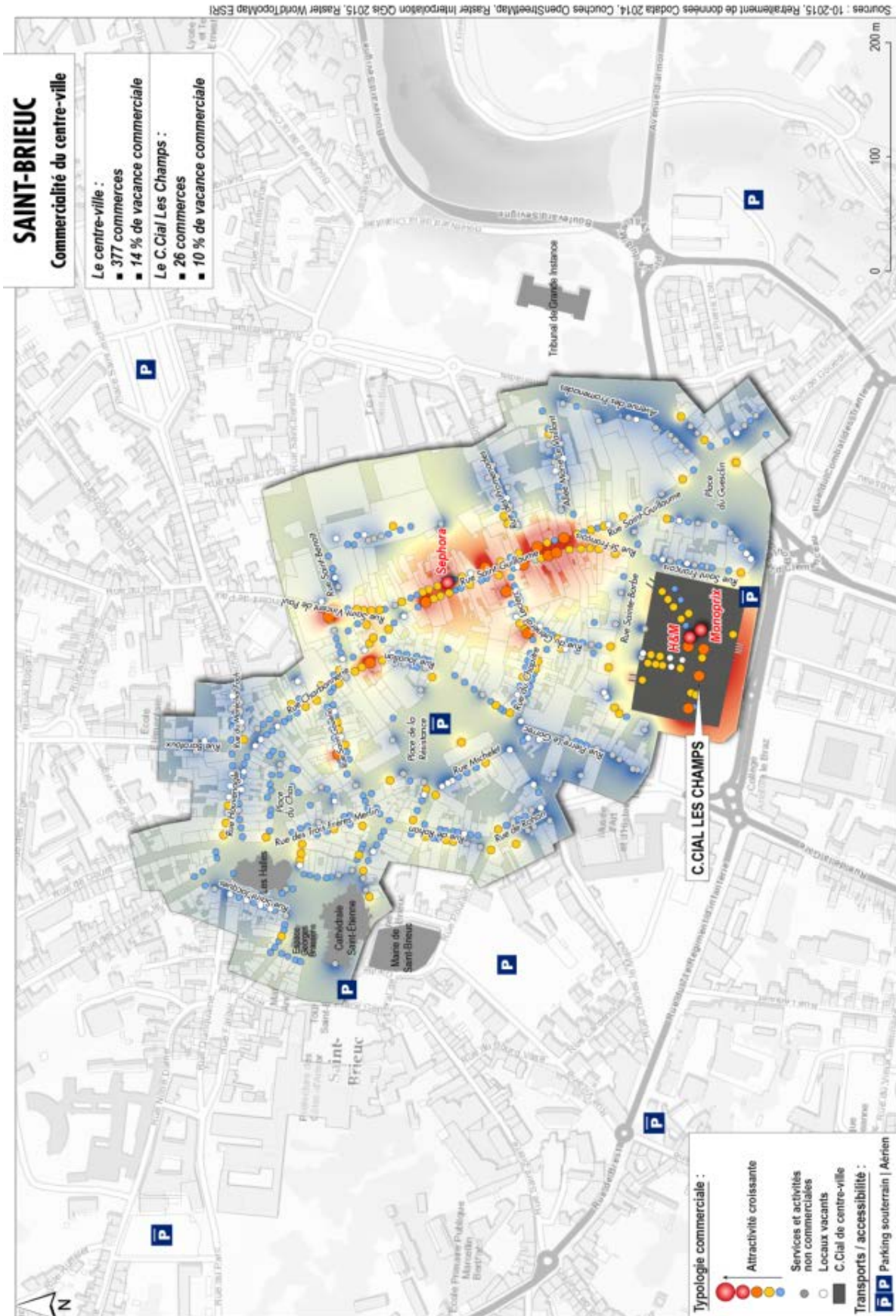
¹⁰⁴ Données de l'Institut pour la ville et le commerce.

Figure 35 : Des pôles marchands importants en périphérie de Saint-Brieuc



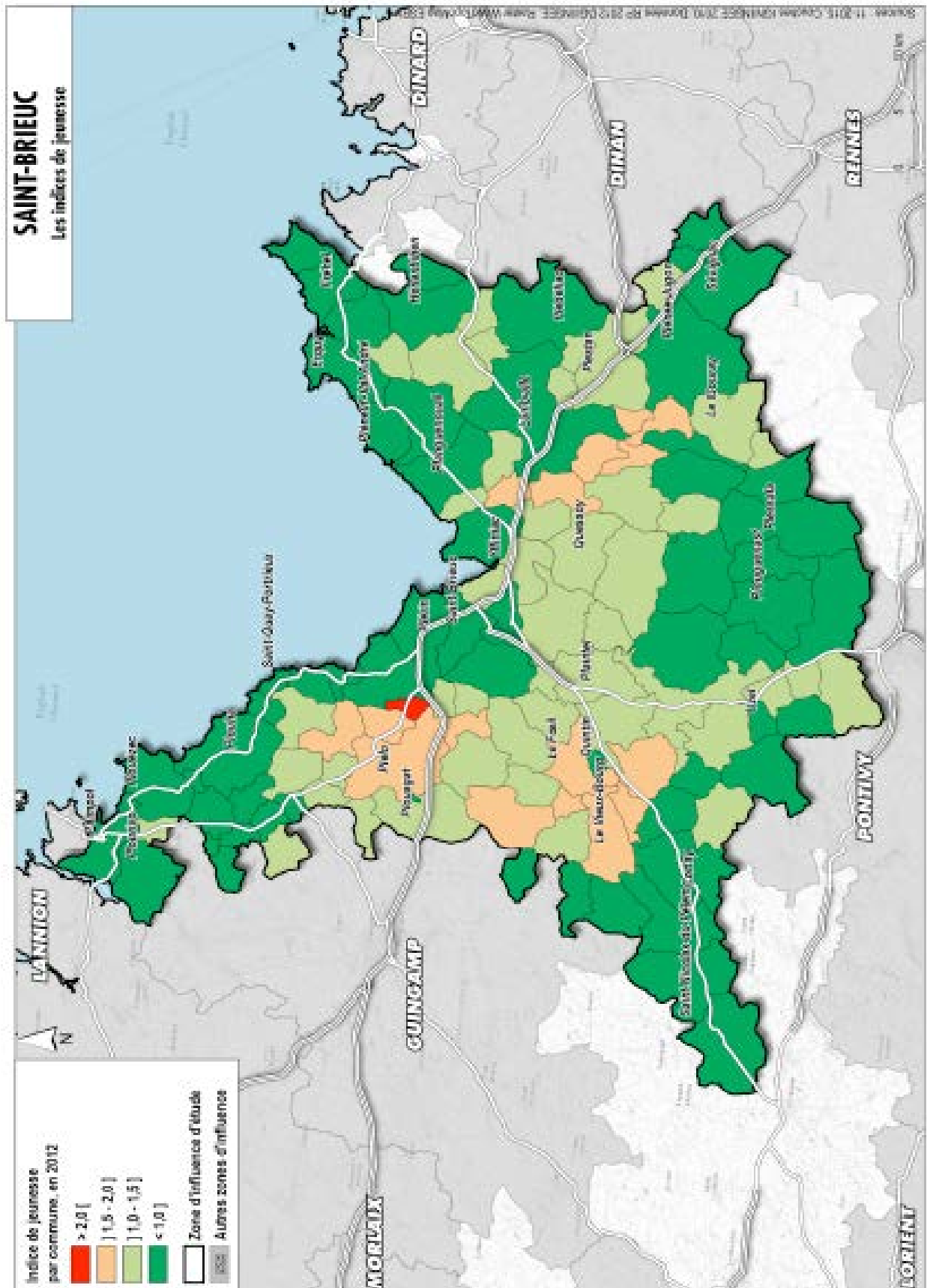
Source : Institut pour la ville et le commerce.

Figure 36 : Le centre-ville de Saint-Brieuc est marqué par la vacance commerciale



Source : Institut pour la ville et le commerce.

Figure 39 : Une population plus âgée à Saint-Brieuc



Source : Institut pour la ville et le commerce, *Note de lecture* : L'indicateur de jeunesse est le rapport entre la population âgée de moins de 20 ans et celle des 60 ans et plus.

Annexe I

5.3.3.2. L'exemple d'Orange

La vacance du centre-ville d'Orange est de 13 % en 2014 et de 16 % en 2015. De nombreux locaux sont vacants sur la grande rue marchande. Le centre-ville ne bénéficie plus de locomotive permettant d'attirer des clients malgré la présence de plusieurs parkings qui rend l'offre en stationnement potentiellement attractive (cf. figure 40).

Le problème vient d'une concurrence avec la périphérie (cf. figure 41), un grand centre commercial est installé dans la ZAC du Coudoulet. Le pôle Avignon nord situé près de Vedène fait concurrence à Orange et à Avignon.

Tableau 67 : Carte d'identité d'Orange

Variable	
Population (2013)	29 887
Évolution de la population (2007-2013)	-0,5 %
Vacance commerciale (2012/2014)	6 %/ 16 %
Nombre de commerces au centre-ville (2012/2014)	185/176
Vacance des logements (2007/2012)	8,7 %/11,1 %
Revenu médian (2012)	17 152 €
Taux de pauvreté (2012)	22 %
Part des prestations sociales	8 %
Part des pensions	29 %
Taux de cadre	4,1 %
Part de la population âgée (+ 60 ans)	26 %
Part de la population (- 30 ans)	37 %
Part des actifs travaillant hors de leur commune de résidence	40 %
Taux de chômage (2007/2012)	16 %/19 %
Densité (2012) habitant par km ²	390
Attractivité touristique	2,8 %
Taux de délinquance	2,6 %
Nombre d'écoles maternelles et collèges (2010/2014)	11/11
Perte de médecins généralistes entre 2010 et 2014	6

Source : Insee, Institut pour la ville et le commerce, Intérieur. Les données fiscales ne peuvent être communiquées.

Figure 40 : Le centre-ville d'Orange est touché par la vacance commerciale

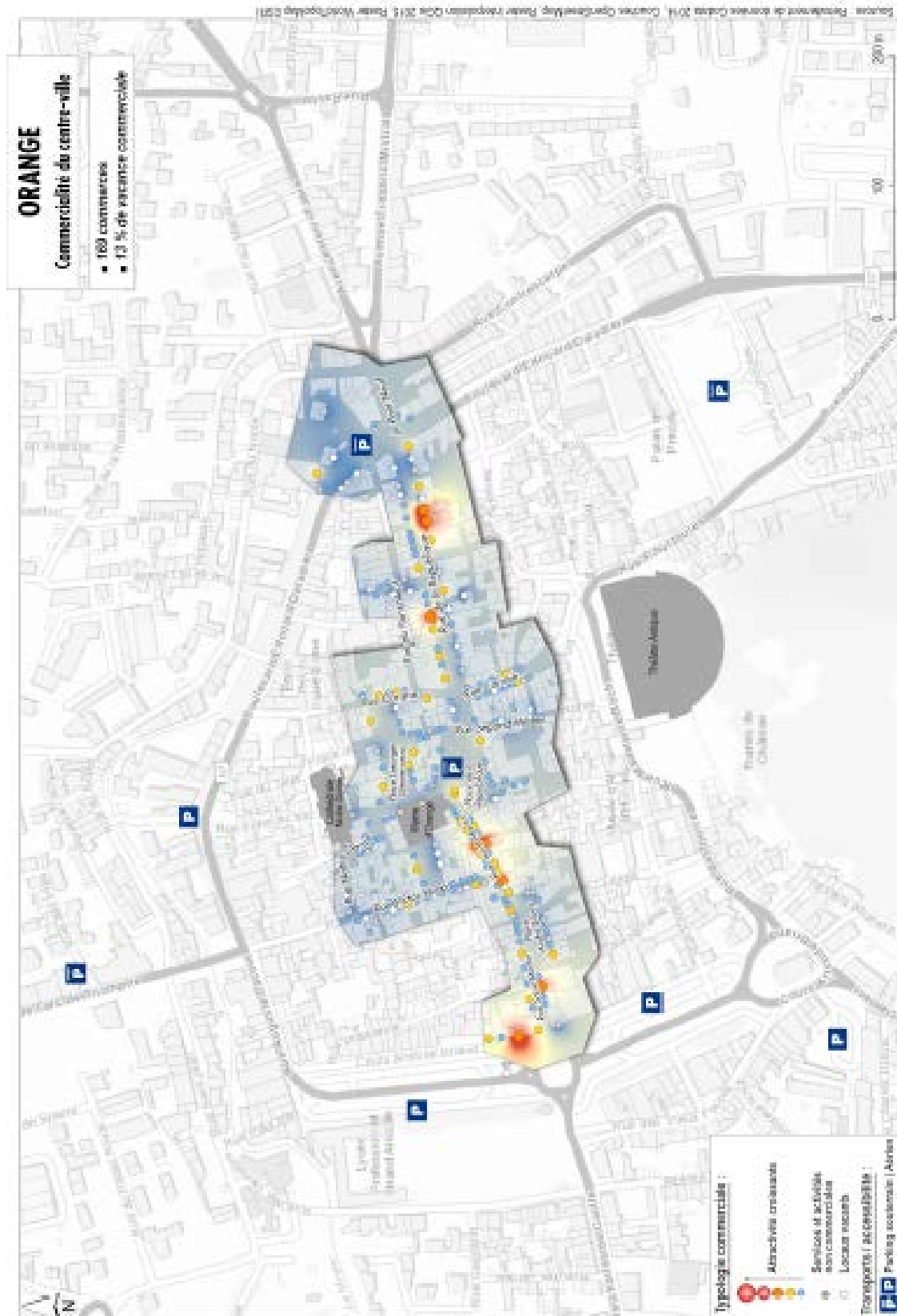
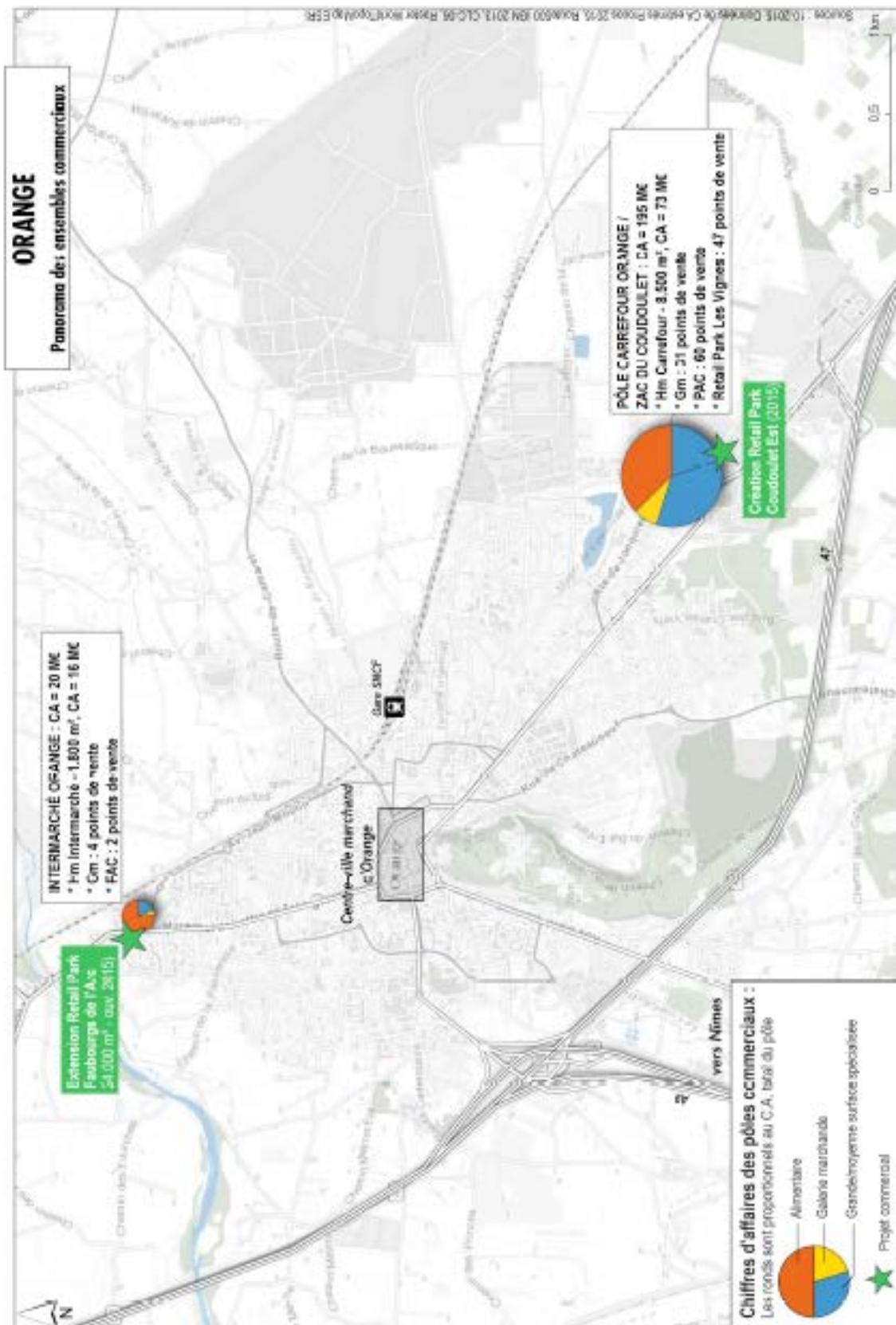


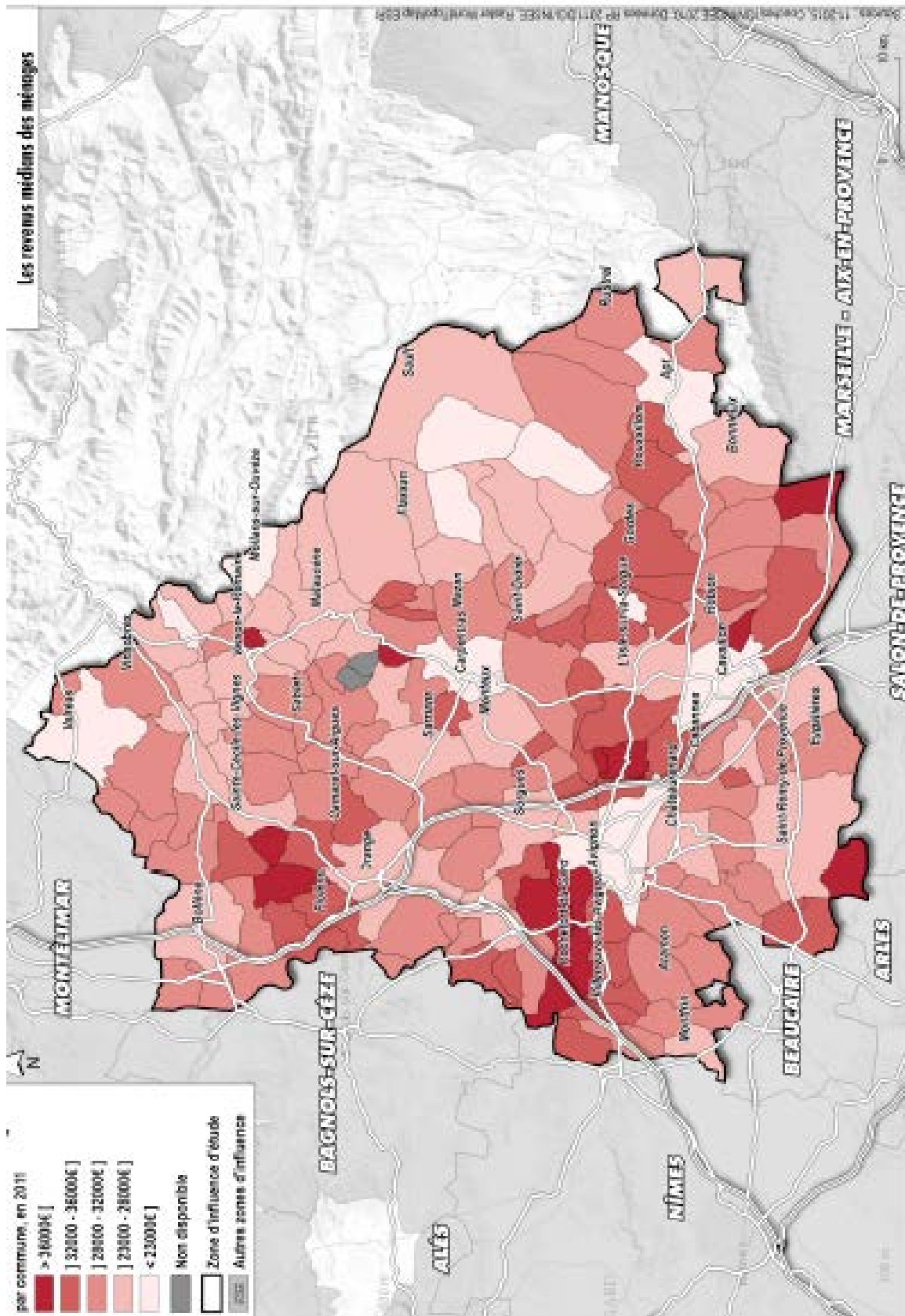
Figure 41 : Une concurrence avec les pôles marchands de périphérie



Source : Institut pour la ville et le commerce.

Annexe I

Figure 43 : La centralité a un revenu médian plus faible qu'en périphérie



Source : Institut pour la ville et le commerce.

6. Appendice A – Une analyse sectorielle du commerce des villes moyennes

La mission a analysé les différents secteurs du commerce et selon les types de villes (centre, banlieue ou isolée). Il ressort deux points importants qui témoignent de la fragilité de certains secteurs :

- ◆ si les chiffres d'affaires augmentent tant au niveau national que pour la plupart des secteurs au niveau des villes moyennes entre 2010 et 2012, seuls deux secteurs sont en baisse pour les villes moyennes :
 - le commerce de détail d'équipements, de l'information et de la communication (-0,9 %) ;
 - les réparations d'ordinateurs, de biens personnels et domestiques (-9,2 %) ;
- ◆ si le nombre d'entreprises est en hausse pour de nombreux secteurs tant au plan national que pour les villes moyennes, seuls quelques-uns sont concernés par une diminution de points de vente dans les villes moyennes :
 - quatre secteurs spécialisés non alimentaires :
 - l'aménagement de l'habitat (-1,2 %) ;
 - l'équipement du foyer (-2,6 %) ;
 - les biens culturels et loisirs (-5,9 %) ;
 - les carburants (-4,5 %) ;
 - le commerce des grands magasins non alimentaires ;

6.1. Le commerce alimentaire

En 2014, le commerce alimentaire représente 82 000 entreprises dans les villes moyennes et grandes villes¹⁰⁵. Le nombre de points de vente a augmenté de 7 % entre 2010 et 2014. Le commerce alimentaire peut être décomposé entre artisanat commercial, grande distribution (avec grandes ou petites surfaces) et magasins spécialisés.

6.1.1. Commerce alimentaire non spécialisé

Le commerce de détail en magasin non spécialisé au sens de la nomenclature NAF rév.2 correspond aux commerces qui vendent une large gamme de produits avec une part prédominante pour les produits alimentaires, boissons et tabac.

Ces magasins peuvent se différencier selon leurs surfaces. L'Insee différencie les grandes et petites surfaces :

- ◆ les grandes surfaces :
 - les hypermarchés (47.11F) : surface de vente d'au moins 2 500m².
 - les supermarchés (47.11D) : surface comprise entre 400 m² et 2 500 m², réalisant plus des deux tiers de leur chiffre d'affaires dans la vente de produits alimentaires ;
 - les magasins multi-commerces (47.11E): surface compris entre 400 m² et 2 500 m² réalisant entre un tiers et deux tiers de leur chiffre d'affaires dans l'alimentaire ;
- ◆ les petites surfaces :
 - les supérettes (47.11C) : surface de vente comprise entre 120 m² et 400 m².
 - les alimentations générales (47.11B): surface de vente inférieure à 120 m².

¹⁰⁵ Sur le périmètre géographique complet de la mission (ie en ajoutant les communes de petite taille en périphérie des villes centres moyennes) cela correspond à 91 265.

6.1.1.1. Les grandes surfaces alimentaires se développent fortement dans les villes isolées et les grandes villes

En 2014, 4 633 grandes surfaces sont implantées dans les villes moyennes et 1 669 dans les grandes villes centres. Entre 2010 et 2014, le nombre de grandes surfaces a augmenté de 6,2 % pour les villes moyennes et de 21,3 % pour les grandes villes centres, et même 29 % pour les grandes villes de plus de 200 000 habitants.

Les villes moyennes où la hausse est la plus importante sont (cf. Appendice A – , tableau 68 et tableau 69):

- ◆ les villes isolées moyennes (11 %), augmentation qui vient d'un développement important des supermarchés ;
- ◆ les villes banlieues de taille moyenne des grandes villes centres (+10 %) et les périphéries de petites tailles des unités urbaines comportant une ville centre moyenne (+7 %). Cette hausse vient dans les deux cas d'un fort développement de magasins multi-commerces.

Les banlieues moyennes des unités urbaines comportant des villes centres moyennes font profil à part car subissent une baisse des hypermarchés et des magasins multi-commerces au profit des autres banlieues plus petites. Les villes isolées de taille moyenne ainsi que les villes centres de 10 à 20 000 habitants perdent également des hypermarchés.

Le développement des grandes surfaces dans les villes isolées moyennes et les grandes villes centres est plus rapide que l'augmentation du nombre de commerces de détail au sens de l'Insee.

6.1.1.2. Les petites surfaces alimentaires et produits surgelés : une forte hausse dans les villes périphériques des grandes villes ainsi que dans les villes centres

En 2014, près de 11 000 petites surfaces sont installées dans les villes moyennes et 6 700 dans les grandes villes. Entre 2010 et 2014 les petites surfaces ont augmenté de 6,2 % dans les villes moyennes et de 21,3 % dans les grandes villes.

Les petites surfaces augmentent fortement dans les banlieues moyennes des grandes villes (+15 %) par rapport aux autres commerces. Contrairement aux grandes surfaces, le nombre de petites surfaces progresse plus vite sur la période dans les villes centres moyennes qu'en périphérie de ces dernières sauf pour les villes de 10 à 20 000 habitants pour lesquelles l'évolution est quasiment nulle.

Les villes moyennes isolées connaissent une progression de 2 %, croissance plus faible que pour les autres communes de taille moyenne exceptées celles de moins de 20 000 habitants (cf. Appendice A – , tableau 70 et tableau 71).

Annexe I

Cet essor des petites surfaces, notamment dans les villes centres vient de l'émergence d'un nouveau rôle des supérettes. En effet, d'après les chiffres de l'Institut français du libre-service (IFLS)¹⁰⁶ : le parc des nouvelles enseignes de proximité (par exemple Franprix, Carrefour City, U Express, Monop', Casino Shop, Intermarché Express...) a été multiplié par plus de trois entre 2010 et 2013 au plan national (et par plus de 60 entre 2008 et 2013). L'étude *Les supérettes à la conquête des grandes villes* menée par la DGE en avril 2016 montre que le nombre de supérettes (et pas seulement les nouvelles enseignes de proximité) a augmenté de 18 % au niveau national entre 2007 et 2010. Cette modification du paysage commercial est concomitante à la réforme de l'urbanisme commercial autorisant les créations de surfaces commerciales de moins de 1 000 m² sans passage par une CDAC¹⁰⁷.

En 2014, près de 800 commerces de produits surgelés sont installés dans les villes moyennes et 320 dans les grandes villes. Entre 2010 et 2014 ces points de vente ont augmenté de 5,0 % dans les villes moyennes et de 8,5 % dans les grandes villes.

Ces magasins de produits surgelés diminuent néanmoins dans les villes isolées, les villes centres de 20 à 50 000 habitants et les villes banlieues de taille moyenne des villes centres moyenne (cf. Appendice A - , tableau 72).

L'emploi diminue dans les petites surfaces et produits surgelés pour toutes les communes de taille moyenne (-4,9 %) entre 2010 et 2013. Le phénomène est particulièrement accentué pour les villes isolées (-20,8 %) et les villes centres de 10 à 20 000 habitants (-15,3 %) (cf. Appendice A - , tableau 73).

Si le chiffre d'affaires est en hausse entre 2010 et 2012 de 4,6 % dans les villes moyennes, il diminue néanmoins pour les villes isolées et les villes centres de 10 à 20 000 habitants (cf. Appendice A - tableau 73).

6.1.2. Commerce alimentaire spécialisé

En 2014, près de 12 000 commerces alimentaires spécialisés sont installés dans les villes moyennes et près de 22 500 dans les grandes villes. Entre 2010 et 2014, ces commerces ont augmenté de 8,3 % dans les villes moyennes et de 11,2 % dans les grandes villes (cf. Appendice A - , tableau 74).

C'est un secteur en bonne santé puisqu'à la fois le nombre de magasins, les effectifs salariés (+6,0 %) et le chiffre d'affaires dans le secteur alimentaire spécialisé sont en hausse pour toutes les communes moyennes (cf. Appendice A , tableau 76 et tableau 77).

Seuls les magasins de viandes et produits à base de viande sont en perte de vitesse sauf pour les banlieues, que ce soit des villes centres moyennes ou grandes (cf. Appendice A - , tableau 75).

¹⁰⁶ Repris dans le rapport d'étude : *les grandes enseignes de distribution alimentaire sur le marché de la proximité*, Institut supérieur des métiers, Chambres de Métiers et de l'Artisanat, Les Métiers de l'Alimentation, Direction générale des entreprises.

¹⁰⁷ Loi de modernisation de l'économie (LME).

6.1.3. L'artisanat commercial est dynamique en périphérie et dans les très grandes villes centres

En considérant l'ensemble des villes moyennes, l'artisanat commercial avec ses 15 660 entreprises est un secteur florissant avec une augmentation de 1,8 % des points de vente et de 1,5 % pour l'emploi salarié. Cependant, une forte disparité existe entre les communes centres des autres villes isolées et périphériques. En effet, pour les communes centres la tendance est à la baisse tant pour le nombre de commerces que pour l'emploi et le chiffre d'affaires, alors que pour les autres villes il existe une forte vitalité pour ces deux indicateurs (cf. Appendice A – , tableau 78, tableau 80 et tableau 81).

Ce sont les charcuteries et la cuisson de produits de boulangerie qui en souffrent le plus avec une perte à tous les niveaux étudiés. À l'inverse, le nombre de boulangeries, boulangeries-pâtisseries, pâtisseries augmentent (cf. Appendice A – , tableau 79).

6.2. Le commerce non alimentaire

6.2.1. Commerce non alimentaire non spécialisé

Les commerces non alimentaires au sens de l'Insee sont les magasins réalisant moins d'un tiers de leur chiffre d'affaires en produits alimentaires. Ils peuvent aussi être distingués selon leur surface ;

- ◆ les grands magasins (47.19A) ont une surface de vente d'au moins 2 500m² (par exemple : Printemps, Galeries Lafayette, Samaritaine...).
- ◆ les autres magasins non alimentaires non spécialisés (47.19B) ont une surface de vente est inférieure à 2 500m².

6.2.1.1. Les grands magasins sont peu présents dans le paysage commercial français

En 2014, 82 sont installés dans les villes moyennes et 72 dans les grandes villes. Parmi les villes moyennes, 40 % sont des communes périphériques des grandes villes centres. Entre 2010 et 2014, ces commerces ont diminué de -5,7 % dans les villes moyennes et de -2,7 % dans les grandes villes.

Trois tendances sont identifiables parmi les communes étudiées (cf. Appendice A – , tableau 82) :

- ◆ une disparition de certains grands magasins dans les villes centres de plus de 50 000 habitants (hormis la tranche 100-200 000 habitants) et les villes moyennes isolées ;
- ◆ une stabilisation dans les périphéries des unités urbaines comportant une ville centre moyenne ainsi que les villes centres de 100 à 200 000 habitants ;
- ◆ une hausse des grands magasins pour les villes centres moyennes de moins de 50 000 habitants.

6.2.1.2. Les autres magasins non alimentaires se développent fortement dans toutes les communes

En 2014, 2 838 magasins sont installés dans les villes moyennes et un peu plus de 1 400 dans les grandes villes. Entre 2010 et 2014, les magasins non alimentaires non spécialisés d'une surface de moins de 2 500m² progressent fortement dans toutes les communes étudiées : +23,7 % dans les villes moyennes et +25,0 % dans les grandes villes. La progression est la moins forte dans les villes moyennes isolées ainsi que dans les périphéries des unités urbaines comportant une ville centre moyenne (cf. Appendice A – , tableau 82).

6.2.2. Commerce non alimentaire spécialisé

L'analyse du commerce spécialisé repose sur le tableau 84, le tableau 85, le tableau 86 et le tableau 87 de l'Appendice A - . Les commerces spécialisés sont regroupés selon différentes catégories :

- ◆ le commerce de carburants est en difficulté dans les villes moyenne : le nombre de commerces diminue (-4,5 % pour les villes moyennes) tout comme l'emploi salarié (-12,2 % pour les villes moyennes) partout sauf pour les villes moyennes isolées (+3,7 % commerces, +8,8 % pour l'emploi salarié). Les chiffres d'affaires des communes centres de taille moyenne et de leurs villes banlieues de taille moyenne est en baisse entre 2010 et 2012 ;
- ◆ les équipements de l'information et de la communication : ce type de commerce est en hausse dans toutes les villes (+9,8 %), atteignant 6 060 entreprises en 2014. Cependant l'emploi baisse dans ce secteur pour les villes centres uniquement. Le chiffre d'affaires est également en diminution entre 2010 et 2012 pour les villes centres (hormis celles de 20 à 50 000 habitants) et leurs villes banlieues de taille moyenne ;
- ◆ les équipements du foyer sont en perte de vitesse tant dans le stock d'établissements (-2,6 %) que la perte d'emploi (-5,4 %) dans la plupart des communes du périmètre sauf pour les banlieues et périphérie des unités urbaines comprenant une ville centre moyenne ;
- ◆ les biens culturels et de loisirs sont également en diminution pour l'ensemble des communes (-5,9 %). L'emploi salarié baisse aussi (-6,5 %) sauf pour les villes banlieues de taille moyenne des grandes villes centres et les petites communes périphériques des villes centres moyennes. Le chiffre d'affaires est en baisse entre 2010 et 2012 pour les villes centres de plus de 50 000 habitants. Des disparités existent au sein de ce secteur :
 - les librairies sont néanmoins en hausse partout sauf pour les villes moyennes isolées et les grandes villes centres de 100 à 200 000 habitants ;
 - les commerces de journaux et papeteries sont en fort déclin dans toutes les communes ;
- ◆ l'aménagement de l'habitat est en perte de vitesse tant en termes d'établissements (-1,2 %) que pour l'emploi salarié (-5,1 %), sauf pour les villes centres moyennes de 50 à 100 000 habitants et les périphéries des villes centres moyennes. Cela se retrouve également dans l'évolution des chiffres d'affaires entre 2010 et 2012.
- ◆ le nombre de commerces lié à l'équipement de la personne est en hausse pour toutes les communes (+5,8 %), atteignant ainsi près de 52 500 entreprises. Cependant, l'emploi perd du terrain (-0,6 %) sauf pour les périphéries et les très grandes villes centres (plus de 200 000 habitants) ;
- ◆ le commerce lié à l'habillement se développe sur tout le périmètre et le plus fortement dans la périphérie de petite taille des villes centres moyennes ;
- ◆ le commerce lié aux chaussures s'accroît le plus dans les villes isolées moyennes, il se réduit néanmoins dans les banlieues de taille moyenne des villes centres moyennes et les villes centres moyennes de plus de 50 000 habitants ;
- ◆ le commerce d'articles d'horlogerie et bijouteries prospère dans toutes les communes sauf les banlieues de taille moyenne des villes centres moyennes. La hausse la plus forte concerne les très grandes villes centres (plus de 200 000 habitants) ;
- ◆ les commerces de produits de santé sont en croissance dans toutes les communes du périmètre (+8,2 %). Cependant l'emploi baisse dans les villes centres de 20 à 200 000 habitants mais est en augmentation dans les autres communes (+1,3 % pour l'ensemble des villes moyennes).

Annexe I

- ◆ les autres commerces sont également en augmentation (+10,2 %) alors qu'ils perdent de nombreux emplois (-3,6 %) ;
- ◆ le nombre de commerces de biens d'occasion, cependant, diminuent dans les villes moyennes en général (-2 %) et dans les grandes villes (-4 %). Seules les villes isolées de taille moyenne (+2,8 %) et les villes centres de 50 à 100 000 habitants (+2,3 %) sont épargnées. La baisse la plus importante (-11%) se situe dans les villes banlieues de taille moyenne des villes centres moyennes ;
- ◆ les éventaires et marchés progressent sur la période dans toutes les communes (+20,2 %), les évolutions les plus fortes s'observent en périphérie des villes centres (moyennes ou grandes). Cependant l'emploi salarié diminue pour toutes les villes (-3,9 %) sauf les villes centres de 20 à 50 000 habitants ;
- ◆ la vente à distance, en ligne, par automates est en plein essor dans toutes les communes du périmètre en termes d'établissements (+58,2 %). L'emploi baisse pour les villes centres moyenne de 50 à 100 000 habitants ainsi que les villes banlieues de taille moyenne des grandes villes centres et les petites communes périphériques des villes centres moyennes. Le chiffre d'affaires était en hausse significative pour toutes les communes entre 2010 et 2012.

6.2.3. Le commerce sur le périmètre élargi

6.2.3.1. *La restauration se développe dans toutes les communes alors que l'hôtellerie est plus en difficulté*

Le secteur de l'hôtellerie et de l'hébergement est en bonne santé avec une hausse de 15,5 % d'établissements et de 0,5 % pour l'emploi salarié dans les villes moyennes. Ce constat masque néanmoins des disparités entre communes et également selon le secteur d'activité (cf. Appendice A – tableau 88 et tableau 89).

Les effectifs de ce secteur sont en baisse dans les villes centres moyenne leurs villes banlieues de taille moyenne alors qu'ils sont en hausse dans les villes isolées et les banlieues des grandes villes centres.

L'hôtellerie connaît un recul dans la plupart des communes, notamment pour les villes centres moyennes de 20 à 50 000 habitants. Néanmoins, le nombre d'hôtels et d'hébergements dans les très grandes villes (plus de 200 000 habitants) et les villes moyennes centres de plus de 50 000 habitants augmente.

La restauration est en augmentation dans toutes les communes, tout comme les traiteurs. Enfin, concernant les cafés-tabacs et les débits de boissons, la hausse est plus modérée et un recul s'opère dans les périphéries des villes moyennes centres. Le développement le plus important se situe dans les banlieues de taille moyenne des grandes villes centres.

6.2.3.2. *Commerces de proximité*

6.2.3.2.1. *Le secteur des services de réparation est en difficulté vis-à-vis de l'emploi et du chiffre d'affaires mais continue de s'accroître en termes d'établissements*

L'emploi baisse dans le secteur des services de réparation (-9,3 % pour les villes de taille moyenne). Cependant, pour l'ensemble des communes du périmètre, le nombre de magasins augmente entre 2010 et 2014 (+19,3 %), alors qu'entre 2010 et 2012 les chiffres d'affaires étaient en baisse (-9,2 %) (cf. Appendice A – tableau 91, tableau 92 et tableau 93).

6.2.3.2.2. Les autres services se portent bien

Les services tels les salons de coiffure, soins de beauté, entretien corporel, services funéraires et autres services personnels sont en augmentation dans toutes les communes de taille moyenne (+19,3 %, atteignant ainsi en 2014 plus de 76 000 commerces). L'emploi augmente aussi pour ces communes de +1,3 % sur la période (cf. Appendice A –, tableau 91 et tableau 92).

Les blanchisseries-teintureries de détails sont le seul de ces services à être en déclin, mis à part les villes centres moyennes de plus de 50 000 habitants et les banlieues de taille moyennes des grandes villes centres.

Tableau 68 : Nombre de commerces dans les grandes surfaces et évolution entre 2010 et 2014

	VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	GVC < 200 000 hbts	GVC > 200 000 hbts	BM des GVC
2010	737	802	399	290	331	1 088	511	865	1 804
2014	750	823	421	322	334	1 164	555	1 114	1 983
Évolution entre 2010 et 2014	1,76 %	2,62 %	5,51 %	11,03 %	0,91 %	6,99 %	8,61 %	28,79 %	9,92 %

Source : Répertoire SIRENE, traitements de la DGE.

Note de lecture : « VCM » pour ville isolée de taille moyenne, « VIM » pour ville centre moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

Tableau 69 : Décomposition du secteur des grandes surfaces

	VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	GVC < 200 000 hbts	GVC > 200 000 hbts	BM des GVC
2010	559	618	314	201	270	873	427	766	1502
2014	572	628	330	235	276	938	471	1006	1652
Évolution entre 2010 et 2014	2,33 %	1,62 %	5,10 %	16,92 %	2,22 %	7,45 %	10,30 %	31,33 %	9,99 %
2010	160	163	74	77	55	210	70	72	275
2014	160	172	77	75	54	220	67	74	286
Évolution entre 2010 et 2014	0,00 %	5,52 %	4,05 %	-2,60 %	-1,82 %	4,76 %	-4,29 %	2,78 %	4,00 %
2010	18	21	11	12	6	5	14	27	27
2014	18	23	14	12	4	6	17	34	45
Évolution entre 2010 et 2014	0,00 %	9,52 %	27,27 %	0,00 %	-33,33 %	20,00 %	21,43 %	25,93 %	66,67 %

Source : Répertoire SIRENE, traitements de la DGE.

Note de lecture : « VCM » pour ville isolée de taille moyenne, « VIM » pour ville centre moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

Tableau 70 : Nombre de commerces dans les petites surfaces et évolution entre 2010 et 2014

	VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	GVC < 200 000 hbts	GVC > 200 000 hbts	BM des GVC
2010	985	1 451	1 164	842	998	1 450	1 560	4 644	4 406
2014	992	1 531	1 258	860	1 049	1 472	1 673	5 021	5 097
Évolution entre 2010 et 2014	0,71 %	5,51 %	8,08 %	2,14 %	5,11 %	1,52 %	7,24 %	8,12 %	15,68 %

Source : Répertoire SIRENE, traitements de la DGE.

Note de lecture : « VCM » pour ville centre moyenne, « VIM » pour ville isolée de taille moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

Tableau 71 : Décomposition du secteur des petites surfaces

	VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	GVC < 200 000 hbts	GVC > 200 000 hbts	BM des GVC
2010	803	1 144	973	722	877	1 116	1 264	3 888	3 712
2014	802	1 219	1 052	733	906	1 130	1 344	4 172	4 336
Évolution entre 2010 et 2014	-0,12 %	6,56 %	8,12 %	1,52 %	3,31 %	1,25 %	6,33 %	7,30 %	16,81 %
2010	182	307	191	120	121	334	296	756	694
2014	190	312	206	127	143	342	329	849	761
Évolution entre 2010 et 2014	4,40 %	1,63 %	7,85 %	5,83 %	18,18 %	2,40 %	11,15 %	12,30 %	9,65 %

Source : Répertoire SIRENE, traitements de la DGE.

Note de lecture : « VCM » pour ville centre moyenne, « VIM » pour ville isolée de taille moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

Tableau 72 : Nombre de commerces dans le secteur des produits surgelés et évolution entre 2010 et 2014

	VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	GVC < 200 000 hbts	GVC > 200 000 hbts	BM des GVC
2010	100	152	64	36	45	125	84	211	343
2014	107	149	69	35	44	134	95	225	373
Évolution entre 2010 et 2014	7,0 %	-2,0 %	7,8 %	-2,8 %	-2,2 %	7,2 %	13,1 %	6,6 %	8,7 %

Source : Répertoire SIRENE, traitements de la DGE.

Note de lecture : « VCM » pour ville centre moyenne, « VIM » pour ville isolée de taille moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

Tableau 73 : Évolution du chiffre d'affaires et des effectifs salariés pour les petites surfaces et les produits surgelés

	VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	BM des GVC
Chiffre d'affaires (2010-2012)	-0,6 %	0,2 %	30,5 %	-11,3 %	6,7 %	1,3 %	3,8 %
Effectifs salariés (2010-2013)	-15,3 %	-7,8 %	-3,8 %	-20,8 %	-0,3 %	-3,8 %	-0,7 %

Source : Répertoire SIRENE, CLAP, ESANE, traitements DGE.

Note de lecture : « VCM » pour ville centre moyenne, « VIM » pour ville isolée de taille moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

Tableau 74 : Nombre de commerces dans les magasins alimentaires spécialisés et évolution entre 2010 et 2014

	VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	GVC < 200 000 hbts	GVC > 200 000 hbts	BM des GVC
2010	2 951	4 158	2 549	1 475	1 556	3 353	3 099	7 442	8 035
2014	3 106	4 483	2 668	1 613	1 645	3 680	3 320	8 398	8 931
Évolution entre 2010 et 2014	5,3 %	7,8 %	4,7 %	9,4 %	5,7 %	9,8 %	7,1 %	12,8 %	11,2 %

Source : Répertoire SIRENE, traitements DGE.

Note de lecture : « VCM » pour ville centre moyenne, « VIM » pour ville isolée de taille moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

Tableau 75 : Décomposition des magasins alimentaires spécialisés

Évolution entre 2010 et 2014	VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	GVC < 200 000 hbts	GVC > 200 000 hbts	BM des GVC
Fruits et légumes	5,4 %	3,1 %	4,3 %	5,1 %	4,9 %	10,9 %	1,0 %	6,7 %	5,1 %
Viandes et produits à base de viande	-3,8 %	0,2 %	-2,2 %	-2,4 %	3,1 %	4,1 %	0,1 %	-0,2 %	6,3 %
Poissons, crustacés et mollusques	0,5 %	1,3 %	-3,7 %	12,0 %	13,3 %	12,7 %	0,0 %	2,1 %	1,2 %
Pain, pâtisserie et confiserie	10,6 %	13,8 %	5,3 %	14,4 %	0,0 %	17,6 %	4,2 %	8,8 %	10,9 %
Boissons	6,2 %	15,3 %	13,5 %	20,8 %	2,5 %	9,8 %	23,6 %	27,2 %	16,3 %
Produits à base de tabac	3,8 %	10,3 %	10,9 %	17,0 %	8,7 %	10,6 %	4,7 %	10,3 %	8,5 %
Autres commerces de détail alimentaires	16,2 %	13,1 %	8,0 %	10,3 %	11,7 %	13,7 %	14,9 %	27,3 %	24,0 %

Source : Répertoire SIRENE, traitements DGE.

Note de lecture : « VCM » pour ville centre moyenne, « VIM » pour ville isolée de taille moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

Tableau 76 : Effectifs pour le commerce de détail alimentaire en magasin spécialisé

	VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	GVC < 200 000 hbts	GVC > 200 000 hbts	BM des GVC
2010	4 629	7 158	3 791	2 032	2 567	6 340	5 289	13 878	15 075
2013	4 881	7 564	3 882	2 226	2 741	6 972	5 273	14 664	16 074
Évolution entre 2010 et 2013	5,4 %	5,7 %	2,4 %	9,5 %	6,8 %	10,0 %	-0,3 %	5,7 %	6,6 %

Source : Répertoire SIRENE, CLAP, traitements DGE.

Note de lecture : « VCM » pour ville isolée de taille moyenne, « VIM » pour ville isolée de taille moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

Tableau 77 : Chiffre d'affaires pour le commerce de détail alimentaire en magasin spécialisé

	VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	GVC < 200 000 hbts	GVC > 200 000 hbts	BM des GVC
2010	705 148	1 019 815	570 497	349 577	384 955	1 036 402	782 879	2 245 195	2 643 787
2012	784 423	1 115 455	599 413	400 095	422 874	1 153 173	818 742	2 412 732	2 901 689
Évolution entre 2010 et 2012	11,2 %	9,4 %	5,1 %	14,5 %	9,9 %	11,3 %	4,6 %	7,5 %	9,8 %

Source : Répertoire SIRENE, CLAP, ESANE, traitements DGE.

Note de lecture : « VCM » pour ville centre moyenne, « VIM » pour ville isolée de taille moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

Tableau 78 : Nombre de commerces dans l'artisanat commercial et évolution entre 2010 et 2014

	VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	GVC < 200 000 hbts	GVC > 200 000 hbts	BM des GVC
2010	2 342	3 048	1 715	1 106	1 110	3 181	2 508	4 188	6 068
2014	2 291	2 943	1 717	1 110	1 191	3 247	2 484	4 380	6 408
Évolution entre 2010 et 2014	-2,2 %	-3,4 %	0,1 %	0,4 %	7,3 %	2,1 %	-1,0 %	4,6 %	5,6 %

Source : Répertoire SIRENE, traitements DGE.

Note de lecture : « VCM » pour ville centre moyenne, « VIM » pour ville isolée de taille moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

Tableau 79 : Décomposition de l'artisanat commercial

	VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	GVC < 200 000 hbts	GVC > 200 000 hbts	BM des GVC
Charcuterie	-16,3 %	-20,1 %	-19,5 %	-14,6 %	-19,6 %	-15,4 %	-20,4 %	-8,6 %	-15,6 %
Cuisson de produits de boulangerie	-11,8 %	-17,3 %	-18,7 %	-15,2 %	-6,3 %	-11,7 %	-14,5 %	-9,1 %	-3,0 %
Boulangerie et boulangerie-pâtisserie	1,9 %	1,4 %	7,4 %	7,5 %	14,1 %	4,4 %	4,4 %	4,9 %	7,1 %
Pâtisserie	0,6 %	1,3 %	2,5 %	1,1 %	6,0 %	13,5 %	2,7 %	25,1 %	30,0 %

Source : Répertoire SIRENE, traitements DGE.

Note de lecture : « VCM » pour ville centre moyenne, « VIM » pour ville isolée de taille moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

Tableau 80 : Effectifs dans l'artisanat commercial

	VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	GVC < 200 000 hbts	GVC > 200 000 hbts	BM des GVC
2010	9 011	12 076	6 608	3 602	3 996	10 764	9 713	17 950	23 562
2013	8 978	11 470	6 462	3 882	4 263	11 231	9 421	18 377	24 655
Évolution entre 2010 et 2013	-0,4 %	-5,0 %	-2,2 %	7,8 %	6,7 %	4,3 %	-3,0 %	2,4 %	4,6 %

Source : Répertoire SIRENE, traitements DGE.

Note de lecture : « VCM » pour ville centre moyenne, « VIM » pour ville isolée de taille moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

Annexe I

Tableau 81 : Chiffre d'affaires dans l'artisanat commercial

	VCM < 20 000 hbts	VCM de 20- 50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	GVC < 200 000 hbts	GVC > 200 000 hbts	BM des GVC
2010	565 780	769 777	420 935	242 846	248 468	698 198	611 583	1 197 948	1 610 682
2012	571 742	756 156	418 857	258 334	264 432	748 246	609 945	1 278 308	1 733 051
Évolution entre 2010 et 2012	1,1 %	-1,8 %	-0,5 %	6,4 %	6,4 %	7,2 %	-0,3 %	6,7 %	7,6 %

Source : Répertoire SIRENE, traitements DGE.

Note de lecture : « VCM » pour ville centre moyenne, « VIM » pour ville isolée de taille moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

Tableau 82 : Nombre de commerces dans le commerce non spécialisé et évolution entre 2010 et 2014

	VCM < 20 000 hbts	VCM de 20- 50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	GVC < 200 000 hbts	GVC > 200 000 hbts	BM des GVC
2010	7	16	17	3	4	14	27	47	40
2014	11	19	15	1	4	14	27	45	32
Évolution entre 2010 et 2014	57,1 %	18,8 %	-11,8 %	-66,7 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	-4,3 %	-20,0 %
Autres commerces de détail	311	382	320	182	180	398	291	843	919
2014	423	465	384	205	207	476	375	1 042	1 154
Évolution entre 2010 et 2014	36,0 %	21,7 %	20,0 %	12,6 %	15,0 %	19,6 %	28,9 %	23,6 %	25,6 %

Source : Répertoire SIRENE, traitements DGE.

Note de lecture : « VCM » pour ville centre moyenne, « VIM » pour ville isolée de taille moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

Annexe I

Tableau 83 : Chiffre d'affaires et effectifs salariés dans le commerce non spécialisé

	VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	BM des GVC
Chiffre d'affaires (2010-2012)	5,2 %	-17,8 %	13,5 %	-11,8 %	8,3 %	9,7 %	-1,0 %
Emploi salarié (2010-2013)	-6,8 %	-16,1 %	11,4 %	-11,5 %	21,6 %	8,8 %	-0,6 %

Source : Répertoire SIRENE, CLAP, ESANE, traitements DGE.

Note de lecture : « VCM » pour ville centre moyenne, « VIM » pour ville isolée de taille moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

Tableau 84 : Nombre d'entreprises dans le commerce spécialisé non alimentaire et évolution entre 2010 et 2014 (1)

		VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	GVC < 200 000 hbts	GVC > 200 000 hbts	BM des GVC
Carburants	2010	353	472	326	215	231	525	374	507	1 275
	2014	339	437	310	223	220	512	341	466	1 213
	Évolution entre 2010 et 2014	-4,0 %	-7,4 %	-4,9 %	3,7 %	-4,8 %	-2,5 %	-8,8 %	-8,1 %	-4,9 %
Équipements de l'information et de la communication	2010	807	1 135	726	339	320	562	938	2 137	2 192
	2014	825	1 207	764	405	345	628	1 030	2 534	2 514
	Évolution entre 2010 et 2014	2,2 %	6,3 %	5,2 %	19,5 %	7,8 %	11,7 %	9,8 %	18,6 %	14,7 %
Équipement du foyer	2010	2 000	2 860	1 721	905	904	2 524	2 086	4 502	5 030
	2014	1 892	2 746	1 610	904	902	2 612	1 925	4 510	5 019
	Évolution entre 2010 et 2014	-5,4 %	-4,0 %	-6,4 %	-0,1 %	-0,2 %	3,5 %	-7,7 %	0,2 %	-0,2 %
Aménagement de l'habitat	2010	1 281	1 640	977	650	613	1 667	1 022	2 317	2 704
	2014	1 191	1 610	996	648	622	1 706	1 012	2 280	2 705
	Évolution entre 2010 et 2014	-7,0 %	-1,8 %	1,9 %	-0,3 %	1,5 %	2,3 %	-1,0 %	-1,6 %	0,0 %
biens culturels et de loisirs	2010	1 178	1 807	1 015	467	449	1 004	1 450	4 325	3 021
	2014	1 129	1 675	961	427	416	991	1 334	4 099	2 862
	Évolution entre 2010 et 2014	-4,2 %	-7,3 %	-5,3 %	-8,6 %	-7,3 %	-1,3 %	-8,0 %	-5,2 %	-5,3 %
▷ dont livres	2010	262	411	259	104	85	102	406	1 261	531
	2014	280	413	275	97	95	114	392	1 270	542
	Évolution entre 2010 et 2014	6,9 %	0,5 %	6,2 %	-6,7 %	11,8 %	11,8 %	-3,4 %	0,7 %	2,1 %
▷ dont journaux et papeteries	2010	644	1 008	522	264	284	694	716	2 442	2 020
	2014	594	901	459	251	246	645	631	2 201	1 834
	Évolution entre 2010 et 2014	-7,8 %	-10,6 %	-12,1 %	-4,9 %	-13,4 %	-7,1 %	-11,9 %	-9,9 %	-9,2 %

Source : Répertoire SIRENE, traitements DGE.

Note de lecture : « VCM » pour ville centre moyenne, « VIM » pour ville isolée de taille moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

Tableau 85 : Nombre d'entreprises dans le commerce spécialisé non alimentaire et évolution entre 2010 et 2014 (2)

		VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	GVC < 200 000 hbts	GVC > 200 000 hbts	BM des GVC
Équipement de la personne	2010	7 806	11 875	7 231	3 378	3 379	5 152	9 149	20 811	15 920
	2014	7 923	12 369	7 513	3 659	3 582	5 712	9 457	22 879	17 423
	Évolution entre 2010 et 2014	1,5 %	4,2 %	3,9 %	8,3 %	6,0 %	10,9 %	3,4 %	9,9 %	9,4 %
▷ habillement	2010	4 897	7 636	4 599	2 081	2 083	2 760	5 863	13 362	9 540
	2014	4 959	7 883	4 798	2 238	2 247	3 135	6 053	14 410	10 433
	Évolution entre 2010 et 2014	1,3 %	3,2 %	4,3 %	7,5 %	7,9 %	13,6 %	3,2 %	7,8 %	9,4 %
▷ chaussure	2010	885	1 395	807	376	348	626	1 085	2 311	1 734
	2014	905	1 458	797	414	339	658	1 103	2 459	1 790
	Évolution entre 2010 et 2014	2,3 %	4,5 %	-1,2 %	10,1 %	-2,6 %	5,1 %	1,7 %	6,4 %	3,2 %
▷ articles d'horlogerie et bijouterie	2010	561	784	505	231	255	315	673	1 719	1 306
	2014	574	848	545	253	245	351	734	2 032	1 429
	Évolution entre 2010 et 2014	2,3 %	8,2 %	7,9 %	9,5 %	-3,9 %	11,4 %	9,1 %	18,2 %	9,4 %
Produits de santé	2010	2 502	3 334	1 729	940	1 154	2 588	2 395	5 063	7 548
	2014	2 704	3 542	1 856	1 047	1 269	2 833	2 505	5 567	8 207
	Évolution entre 2010 et 2014	8,1 %	6,2 %	7,3 %	11,4 %	10,0 %	9,5 %	4,6 %	10,0 %	8,7 %
Autres commerces	2010	3 765	5 004	3 347	1 875	2 079	4 483	4 075	12 762	10 345
	2014	4 070	5 506	3 481	2 013	2 280	4 942	4 196	14 015	11 751
	Évolution entre 2010 et 2014	8,1 %	10,0 %	4,0 %	7,4 %	9,7 %	10,2 %	3,0 %	9,8 %	13,6 %
▷ Biens d'occasion	2010	628	915	484	288	360	737	863	3 677	2 434
	2014	606	896	495	296	321	713	818	3 550	2 404
	Évolution entre 2010 et 2014	-3,5 %	-2,1 %	2,3 %	2,8 %	-10,8 %	-3,3 %	-5,2 %	-3,5 %	-1,2 %
Événementaires et marchés	2010	3 962	6 630	4 774	2 147	2 746	6 699	5 977	10 073	18 140
	2014	4 695	7 632	5 433	2 481	3 242	7 908	6 951	12 084	22 676
	Évolution entre 2010 et 2014	18,5 %	15,1 %	13,8 %	15,6 %	18,1 %	18,0 %	16,3 %	20,0 %	25,0 %
Vente à distance, en ligne, par automates	2010	1 156	1 834	1 333	635	860	2 516	1 782	4 610	7 562
	2014	1 741	2 699	1 938	981	1 390	3 766	2 773	7 672	12 415
	Évolution entre 2010 et 2014	50,6 %	47,2 %	45,4 %	54,5 %	61,6 %	49,7 %	55,6 %	66,4 %	64,2 %

Source : Répertoire SIRENE, traitements DGE.

Note de lecture : « VCM » pour ville centre moyenne, « VIM » pour ville isolée de taille moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

Tableau 86 : Effectifs salariés dans le commerce spécialisé non alimentaire

		VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	GVC < 200 000 hbts	GVC > 200 000 hbts	BM des GVC
Commerce de détail d'aménagement de l'habitat	2010	6 202	8 039	5 131	3 242	2 990	12 029	4 676	6 376	21 472
	2013	5 720	7 457	5 177	3 017	2 814	12 254	4 236	5 991	20 479
	Évolution entre 2010 et 2013	-7,8 %	-7,2 %	0,9 %	-6,9 %	-5,9 %	1,9 %	-9,4 %	-6,0 %	-4,6 %
Commerce de détail d'équipement de la personne (sport, habillement, chaussure, bijouterie)	2010	15 818	29 969	18 219	7 552	6 168	18 292	27 007	66 283	55 210
	2013	15 286	28 856	17 326	7 480	6 246	18 532	25 607	71 913	56 967
	Évolution entre 2010 et 2013	-3,4 %	-3,7 %	-4,9 %	-1,0 %	1,3 %	1,3 %	-5,2 %	8,5 %	3,2 %
Commerce de détail d'équipement du foyer	2010	4 951	8 523	5 245	2 746	2 569	10 937	7 492	12 978	29 366
	2013	4 649	8 091	4 669	2 472	2 469	10 934	6 342	10 444	28 168
	Évolution entre 2010 et 2013	-6,1 %	-5,1 %	-11,0 %	-10,0 %	-3,9 %	0,0 %	-15,3 %	-19,5 %	-4,1 %
Commerce de détail d'équipements, de l'information et de la communication en magasin spécial	2010	2 460	3 941	2 751	1 093	719	1 617	4 509	9 303	8 229
	2013	2 332	3 893	2 458	1 171	738	1 710	4 047	8 635	12 005
	Évolution entre 2010 et 2013	-5,2 %	-1,2 %	-10,7 %	7,1 %	2,6 %	5,8 %	-10,2 %	-7,2 %	45,9 %
Commerce de détail de biens culturels et de loisir en magasin spécialisé	2010	2 434	4 382	2 280	876	634	2 247	3 660	8 921	6 534
	2013	2 158	3 875	1 896	878	582	2 438	3 269	7 499	6 638
	Évolution entre 2010 et 2013	-11,3 %	-11,6 %	-16,8 %	0,2 %	-8,2 %	8,5 %	-10,7 %	-15,9 %	1,6 %
Commerce de détail de carburants en magasin spécialisé	2010	1 226	872	1 139	829	774	1 200	1 101	1 510	3 950
	2013	880	793	1 112	902	760	1 243	1 038	1 270	3 270
	Évolution entre 2010 et 2013	-28,2 %	-9,1 %	-2,4 %	8,8 %	-1,8 %	3,6 %	-5,7 %	-15,9 %	-17,2 %
Commerce de détail de produits de santé (pharmacie, produits médicaux)	2010	9 788	13 616	7 898	4 107	4 493	11 034	10 761	18 756	30 671
	2013	10 008	13 584	7 705	4 258	4 607	11 499	10 562	19 472	31 354
	Évolution entre 2010 et 2013	2,2 %	-0,2 %	-2,4 %	3,7 %	2,5 %	4,2 %	-1,8 %	3,8 %	2,2 %
Autres commerce de détail en magasin spécialisé	2010	5 981	8 074	4 839	2 362	2 435	9 353	5 774	16 867	16 595
	2013	5 742	7 728	4 574	2 384	2 422	9 004	5 334	15 559	15 969
	Évolution entre 2010 et 2013	-4,0 %	-4,3 %	-5,5 %	0,9 %	-0,5 %	-3,7 %	-7,6 %	-7,8 %	-3,8 %

Annexe I

		VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	GVC < 200 000 hbts	GVC > 200 000 hbts	BM des GVC
Commerce de détail hors magasin, événementiels et marchés	2010	662	1 418	1 299	557	731	4 110	2 478	6 015	21 168
	2013	838	1 679	1 073	554	845	3 873	2 595	7 539	20 562
	Évolution entre 2010 et 2013	26,6 %	18,4 %	-17,4 %	-0,5 %	15,6 %	-5,8 %	4,7 %	25,3 %	-2,9 %
Commerce de détail sur événementiels et marchés	2010	400	527	335	214	248	1 026	498	1 202	3 580
	2013	381	551	326	206	245	980	477	1 076	3 387
	Évolution entre 2010 et 2013	-4,8 %	4,6 %	-2,7 %	-3,7 %	-1,2 %	-4,5 %	-4,2 %	-10,5 %	-5,4 %

Source : Répertoire SIRENE, CLAP, traitements DGE.

Note de lecture : « VCM » pour ville isolée de taille moyenne, « VIM » pour ville centre moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

Tableau 87 : Chiffre d'affaires dans le commerce spécialisé non alimentaire

		VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	GVC < 200 000 hbts	GVC > 200 000 hbts	BM des GVC
Commerce de détail d'aménagement de l'habitat	2010 (M€)	1,2	1,6	1,1	0,6	0,7	2,6	1,0	1,2	4,7
	2012 (M€)	1,2	1,6	1,1	0,7	0,7	2,7	1,0	1,2	4,8
	Évolution entre 2010 et 2012	3,0 %	1,5 %	-1,2 %	1,8 %	-2,2 %	2,5 %	-0,4 %	3,3 %	0,5 %
Commerce de détail d'équipement de la personne (sport, habillement, chaussure, bijouterie)	2010 (M€)	2,2	4,4	2,7	1,2	1,0	3,2	,0	13,2	9,6
	2012 (M€)	2,3	4,6	2,9	1,3	1,2	3,6	4,2	16,1	10,3
	Évolution entre 2010 et 2012	6,3 %	5,8 %	5,4 %	9,1 %	14,2 %	12,1 %	3,9 %	21,9 %	7,8 %
Commerce de détail d'équipement du foyer	2010 (M€)	0,9	1,7	1,1	0,6	0,5	2,2	1,5	3,2	7,7
	2012 (M€)	1,0	1,8	1,1	0,6	0,6	2,5	1,5	3,1	7,5
	Évolution entre 2010 et 2012	6,8 %	7,0 %	2,1 %	2,7 %	15,3 %	14,3 %	-1,5 %	-0,8 %	-2,0 %
Commerce de détail d'équipements, de	2010 (M€)	0,4	0,8	0,6	0,2	0,1	0,3	1,1	2,8	1,9
	2012 (M€)	0,4	0,8	0,6	0,2	0,1	0,3	1,0	2,6	1,8

Annexe I

		VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	GVC < 200 000 hbts	GVC > 200 000 hbts	BM des GVC
L'information et de la communication en magasin spécial	Évolution entre 2010 et 2012	-5,8 %	3,5 %	-3,4 %	4,9 %	-3,9 %	10,6 %	-7,3 %	-7,7 %	-1,3 %
	2010 (M€)	0,4	0,7	0,4	0,1	0,1	0,3	0,6	1,5	1,2
Commerce de détail de biens culturels et de loisir en magasin spécialisé	2012 (M€)	0,4	0,7	0,4	0,1	0,1	0,4	0,6	1,5	1,4
	Évolution entre 2010 et 2012	0,0 %	1,2 %	-5,2 %	6,7 %	9,6 %	25,5 %	-1,2 %	-1,7 %	14,7 %
Commerce de détail de carburants en magasin spécialisé	2010 (M€)	0,9	0,3	0,4	0,6	0,5	0,4	0,3	0,5	12,4
	2012 (M€)	0,5	0,3	0,4	0,7	0,4	0,4	0,4	0,5	12,6
Commerce de détail de produits de santé (pharmacie, produits médicaux)	Évolution entre 2010 et 2012	-43,0 %	-10,7 %	-1,2 %	14,4 %	-21,2 %	7,1 %	11,6 %	1,7 %	25,8 %
	2010 (M€)	2,2	3,0	1,7	1,0	1,1	2,9	2,4	4,8	7,6
Autres commerce de détail en magasin spécialisé	2012 (M€)	2,3	3,0	1,8	1,0	1,1	2,9	2,4	5,1	7,8
	Évolution entre 2010 et 2012	3,1 %	0,9 %	0,8 %	4,1 %	2,0 %	1,9 %	-0,1 %	6,3 %	2,0 %
Commerce de détail hors magasin, événementaires et marchés	2010 (M€)	1,5	1,7	0,9	0,4	0,5	1,9	1,0	3,7	3,9
	2012 (M€)	1,7	1,8	0,9	0,5	0,6	2,1	1,1	4,0	5,3
Commerce de détail sur événementaires et marchés	Évolution entre 2010 et 2012	16,8 %	7,5 %	6,5 %	14,4 %	23,2 %	14,5 %	9,0 %	7,7 %	35,1 %
	2010 (M€)	0,1	0,3	0,2	0,1	0,06	0,7	0,3	1,5	5,6
Commerce de détail sur événementaires et marchés	2012 (M€)	0,2	0,4	0,2	0,1	0,1	0,8	0,4	1,7	5,6
	Évolution entre 2010 et 2012	23,7 %	20,3 %	17,3 %	2,9 %	70,0 %	11,8 %	24,6 %	13,0 %	0,7 %
Commerce de détail sur événementaires et marchés	2010 (M€)	0,06	0,07	0,05	0,03	0,03	0,2	0,06	0,1	0,5
	2012 (M€)	0,06	0,07	0,04	0,04	0,03	0,2	0,06	0,1	0,5
Évolution entre 2010 et 2012		6,5 %	12,5 %	-7,8 %	12,0 %	-3,7 %	-0,5 %	8,3 %	0,6 %	7,7 %

Source : Répertoire SIRENE, CLAP, ESANE, traitements DGE.

Note de lecture : « VCM » pour ville centre moyenne, « VIM » pour ville isolée de taille moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

Tableau 88 : Nombre d'entreprises dans l'hôtellerie et la restauration et évolution entre 2010 et 2014

	VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	GVC < 200 000 hbts	GVC > 200 000 hbts	BM des GVC
Hébergement et restauration									
2010	10 323	15 682	9 888	5 628	6 068	12 743	14 341	40 846	32 955
2014	11 439	17 482	11 270	6 620	6 771	14 466	16 351	46 936	39 420
Évolution entre 2010 et 2014	10,8 %	11,5 %	14,0 %	17,6 %	11,6 %	13,5 %	14,0 %	14,9 %	19,6 %
▷ Hôtel et hébergement									
2010	1 347	1 552	909	679	808	1 915	1 104	4 708	3 411
2014	1 293	1 460	924	674	795	1 840	1 095	5 014	3 344
Évolution entre 2010 et 2014	-4,0 %	-5,9 %	1,7 %	-0,7 %	-1,6 %	-3,9 %	-0,8 %	6,5 %	-2,0 %
▷ Restauration									
2010	6 940	10 803	7 132	4 063	4 147	7 961	10 323	31 202	25 288
2014	8 010	12 518	8 343	4 995	4 806	9 580	12 153	36 080	30 672
Évolution entre 2010 et 2014	15,4 %	15,9 %	17,0 %	22,9 %	15,9 %	20,3 %	17,7 %	15,6 %	21,3 %
▷ Cafés-tabacs et débits de boissons									
2010	1 803	2 951	1 586	721	855	2 319	2 581	3 884	2 851
2014	1 809	3 007	1 649	739	833	2 279	2 672	4 215	3 186
Évolution entre 2010 et 2014	0,3 %	1,9 %	4,0 %	2,5 %	-2,6 %	-1,7 %	3,5 %	8,5 %	11,8 %
▷ Traiteurs									
2010	233	376	261	165	258	548	333	1 052	1 405
2014	327	497	354	212	337	767	431	1 627	2 218
Évolution entre 2010 et 2014	40,3 %	32,2 %	35,6 %	28,5 %	30,6 %	40,0 %	29,4 %	54,7 %	57,9 %

Source : Répertoire SIRENE, traitements DGE.

Note de lecture : « VCM » pour ville centre moyenne, « VIM » pour ville isolée de taille moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

Tableau 89 : Effectifs dans l'hôtellerie et la restauration

	VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	GVC < 200 000 hbts	GVC > 200 000 hbts	BM des GVC
2010	29 601	47 827	31 715	13 671	17 220	40 223	49 240	199 393	128 228
2013	29 457	47 079	31 293	14 055	16 582	41 201	49 312	207 120	131 017
Évolution entre 2010 et 2013	-0,5 %	-1,6 %	-1,3 %	2,8 %	-3,7 %	2,4 %	0,1 %	3,9 %	2,2 %

Source : Répertoire SIRENE, CLAP, traitements DGE.

Note de lecture : « VCM » pour ville centre moyenne, « VIM » pour ville isolée de taille moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

Tableau 90 : Chiffre d'affaires dans l'hôtellerie et la restauration

	VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	GVC < 200 000 hbts	GVC > 200 000 hbts	BM des GVC
2010 (millions d'€)	2,4	3,5	1,2	1,3	3,2	3,5	16,2	10,3
2012 (millions d'€)	2,5	3,6	1,3	1,4	3,4	3,7	17,6	10,6
Évolution entre 2010 et 2012	3,2 %	4,6 %	7,1 %	7,2 %	6,6 %	5,4 %	8,6 %	2,7 %

Source : Répertoire SIRENE, CLAP, traitements DGE.

Note de lecture : « VCM » pour ville centre moyenne, « VIM » pour ville isolée de taille moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

Tableau 91 : Nombre d'entreprises dans les services de proximité et évolution entre 2010 et 2014

	VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	GVC < 200 000 hbts	GVC > 200 000 hbts	BM des GVC
Réparation d'ordinateurs et de biens personnels et domestiques								
▷ Réparation d'équipements de communication	2010	1 146	1 070	564	635	1 721	3 362	4 242
	2014	1 396	1 180	684	709	2 296	3 852	5 220
Évolution entre 2010 et 2014	21,8 %	16,4 %	10,3 %	21,3 %	11,7 %	33,4 %	14,6 %	23,1 %
▷ Réparation	2010	4	16	4	3	13	30	54
	2014	35	35	15	12	51	48	151
Évolution entre 2010 et 2014	775,0 %	220,0 %	118,8 %	275,0 %	300,0 %	292,3 %	133,3 %	179,6 %
Autres services personnels	2010	1 142	1 054	560	632	1 708	3 332	4 188
	2014	1 361	1 145	669	697	2 245	3 782	5 069
Évolution entre 2010 et 2014	19,2 %	14,1 %	8,6 %	19,5 %	10,3 %	31,4 %	13,5 %	21,0 %
▷ Blanchisseries-teintureries de détails	2010	8 070	6 900	3 485	4 481	11 424	9 682	27 258
	2014	9 469	8 131	4 251	5 496	14 756	11 488	35 433
Évolution entre 2010 et 2014	17,3 %	16,8 %	17,8 %	22,0 %	22,7 %	29,2 %	18,7 %	30,0 %
	2010	638	467	263	312	612	665	2 224
	2014	604	481	251	300	597	636	2 467
Évolution entre 2010 et 2014	-5,3 %	-5,9 %	3,0 %	-4,6 %	-3,8 %	-2,5 %	-4,4 %	1,7 %

Annexe I

		VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	GVC < 200 000 hbts	GVC > 200 000 hbts	BM des GVC
▷ Coiffure	2010	3 684	5 372	3 114	1 511	1 843	5 150	4 342	7 608	10 514
	2014	4 045	5 810	3 376	1 709	2 142	6 137	4 744	8 435	12 102
	Évolution entre 2010 et 2014	9,8 %	8,2 %	8,4 %	13,1 %	16,2 %	19,2 %	9,3 %	10,9 %	15,1 %
▷ Soins de beauté	2010	1 336	2 025	1 228	658	844	2 089	1 697	3 670	5 020
	2014	1 732	2 673	1 581	903	1 107	3 056	2 201	5 181	7 432
	Évolution entre 2010 et 2014	29,6 %	32,0 %	28,7 %	37,2 %	31,2 %	46,3 %	29,7 %	41,2 %	48,0 %
▷ Services funéraires	2010	455	500	202	140	201	511	271	452	1 128
	2014	503	538	234	155	222	603	296	512	1 286
	Évolution entre 2010 et 2014	10,5 %	7,6 %	15,8 %	10,7 %	10,4 %	18,0 %	9,2 %	13,3 %	14,0 %
▷ Entretien corporel	2010	437	763	486	220	330	606	688	1 947	1 907
	2014	552	960	609	277	405	909	956	2 782	2 623
	Évolution entre 2010 et 2014	26,3 %	25,8 %	25,3 %	25,9 %	22,7 %	50,0 %	39,0 %	42,9 %	37,5 %
▷ Autres services personnels	2010	1 520	2 206	1 403	693	951	2 456	2 019	3 789	6 263
	2014	2 033	2 900	1 850	956	1 320	3 454	2 655	5 673	9 523
	Évolution entre 2010 et 2014	33,8 %	31,5 %	31,9 %	38,0 %	38,8 %	40,6 %	31,5 %	49,7 %	52,1 %

Source : Répertoire SIRENE, traitements DGE.

Note de lecture : « VCM » pour ville centre moyenne, « VIM » pour ville isolée de taille moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

Tableau 92 : Effectifs salariés dans les services de proximités

		VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	GVC < 200 000 hbts	GVC > 200 000 hbts	BM des GVC
Autres services personnels	2010	9 968	16 119	8 773	3 911	4 821	10 366	13 268	27 744	37 923
	2013	9 994	15 991	8 770	4 100	4 810	10 897	13 147	29 774	38 896
	Évolution entre 2010 et 2013	0,3 %	-0,8 %	0,0 %	4,8 %	-0,2 %	5,1 %	-0,9 %	7,3 %	2,6 %
Réparation d'ordinateurs et de biens personnels et	2010	595	1 104	1 504	435	449	2 061	1 897	3 217	5 827
	2013	527	980	864	402	401	1 452	1 588	4 176	5 816

Annexe I

		VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	GVC < 200 000 hbts	GVC > 200 000 hbts	BM des GVC
domestiques	Évolution entre 2010 et 2013	-11,4 %	-11,2 %	-42,6 %	-7,6 %	-10,8 %	-29,5 %	-16,3 %	29,8 %	-0,2 %

Source : Répertoire SIRENE, CLAP, traitements DGE.

Note de lecture : « VCM » pour ville centre moyenne, « VIM » pour ville isolée de taille moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

Tableau 93 : Chiffre d'affaires dans les services de proximité

		VCM < 20 000 hbts	VCM de 20-50 000 hbts	VCM > 50 000 hbts	VIM	BM des VCM	Périphérie de petite taille des VCM	GVC < 200 000 hbts	GVC > 200 000 hbts	BM des GVC
Autres services personnels	2010 (milliers d'€)	527	797	428	203	244	523	635	1 425	1 940
	2012 (milliers d'€)	537	809	422	219	245	554	643	1 545	2 015
	Évolution entre 2010 et 2012	1,9 %	1,5 %	-1,2 %	8,0 %	0,5 %	5,8 %	1,2 %	8,5 %	3,9 %
Réparation d'ordinateurs et de biens personnels et domestiques	2010 (milliers d'€)	61	117	164	63	65	219	227	365	1 267
	2012 (milliers d'€)	54	114	154	53	51	228	186	419	1 152
	Évolution entre 2010 et 2012	-12,2 %	-2,6 %	-5,9 %	-16,8 %	-21,7 %	4,4 %	-17,9 %	14,7 %	-9,0 %

Source : Répertoire SIRENE, CLAP, ESANE, traitements DGE.

Note de lecture : « VCM » pour ville centre moyenne, « VIM » pour ville isolée de taille moyenne, « BM » pour banlieue de taille moyenne, « GVC » pour grandes villes centres.

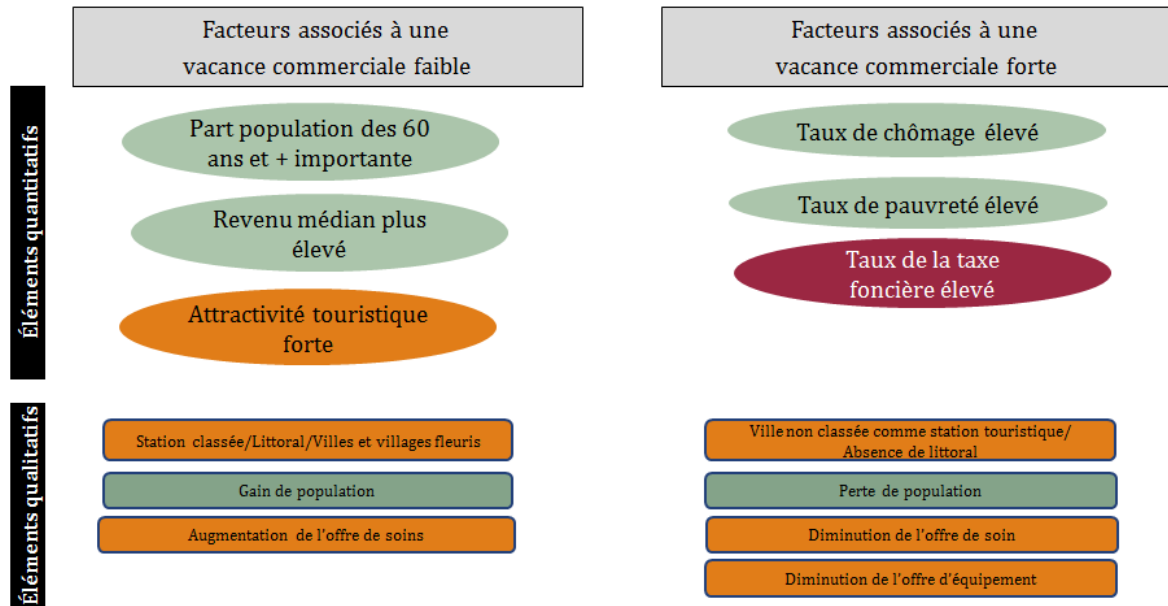
7. Appendice B – Analyses multivariées complémentaires

Des analyses multivariées sont reconduites pour déterminer les facteurs associés au taux de vacance commerciale de 2015 avec un panel plus large, ce qui permet également à l'analyse d'être plus robuste¹⁰⁸. Pour cela le facteur de la vacance des logements n'est plus testé car il s'agit d'une information dont la mission ne dispose pas pas pour toutes les communes.

7.1. Synthèse des déterminants de la vacance commerciale en 2015 sur un panel de 161 villes sans analyser le rôle des logements vacants

L'analyse sur un panel de 161 villes confirme les résultats obtenus sur un panel plus réduit (cf. figure 44). Un complément peut être apporté puisque les villes isolées sont également surreprésentées dans les communes à faible taux de vacance commerciale tout comme les villes périphériques des communes centres.

Figure 44 : Synthèse des déterminants associés à une forte ou faible vacance commerciale pour panel de 161 villes de taille moyenne



Source : Traitements de la mission.

Note de lecture : Les variables quantitatives sont représentées dans des ovales, les variables qualitatives supplémentaires sont dans des rectangles. En vert, les éléments concernant la demande, en rouge, les éléments sur l'offre et en orange sur l'environnement urbain.

¹⁰⁸ En effet le nombre plus important de villes prises en compte dans le panel permet de confirmer les tendances précédentes. De plus, des nuances peuvent être apportées car il s'agit d'une méthode descriptive qui n'est pas uniquement axée sur la vacance commerciale. L'avantage de cette méthode par rapport à une méthode de discrimination concernant uniquement sur le taux de vacance commerciale est d'observer l'ensemble des facteurs concomitants ainsi que les liens que peuvent avoir entre eux les facteurs. L'inconvénient est qu'une variable autre que la vacance commerciale peut différencier les communes du panel. Au vu des résultats de cette partie, la vacance des logements pouvait jouer ce rôle.

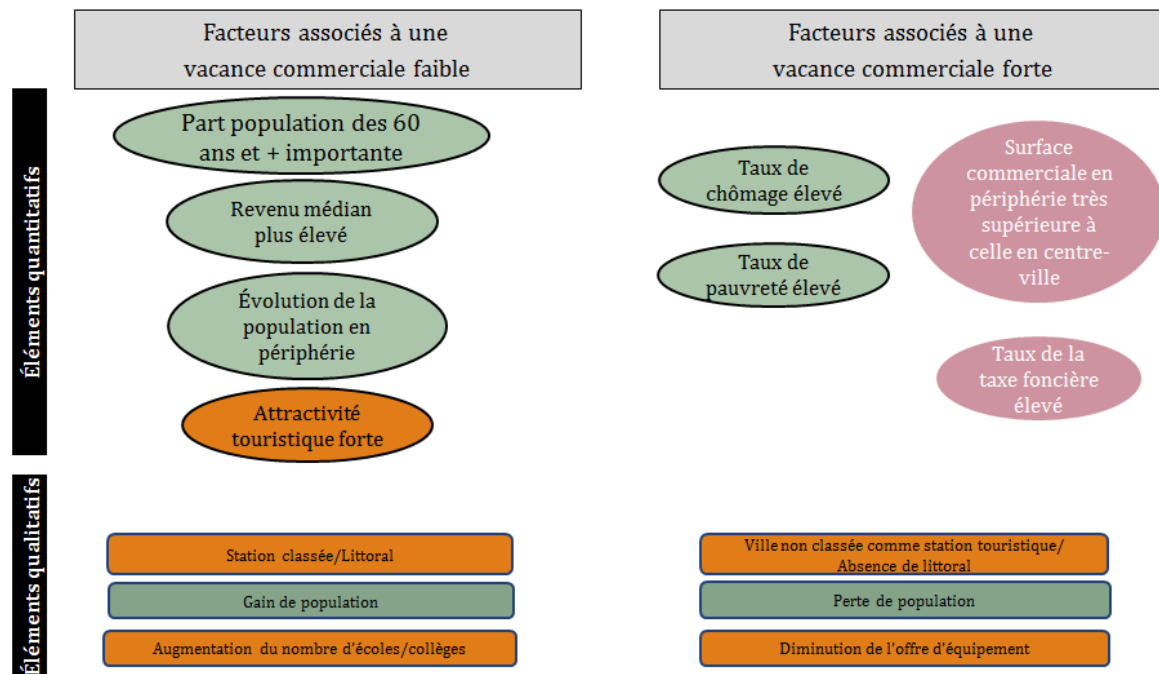
7.2. Analyse des déterminants de la vacance commerciale pour les villes centres sur un panel de 140 villes sans tenir compte du facteur de la vacance des logements

L'approche consistant à n'étudier que les villes-centres pour prendre en compte les notions de périurbanisation et de concurrence commerciale entre périphérie et centralité est reconduite. La vacance des logements sera également omise pour garder le plus de communes. Le panel ainsi constitué correspond à 140 villes-centres.

Cette analyse multivariée sur un ensemble de communes plus grand confirme :

- ◆ l'analyse de la périurbanisation comme facteur associé à une vacance commerciale plus faible (cf. figure 45) ;
- ◆ la nécessité d'une gestion équilibrée entre le développement du commerce en périphérie et celui de centre-ville.

Figure 45 : Synthèse des déterminants associés à une forte ou faible vacance commerciale pour les villes-centres et un panel de 140 villes



Source : Traitements de la mission.

Note de lecture : Les variables quantitatives sont représentées dans des ovales, les variables qualitatives supplémentaires sont dans des rectangles. En vert, les éléments concernant la demande, en rouge, les éléments sur l'offre et en orange sur l'environnement urbain. Les facteurs encadrés à gauche sont encore plus concernés que les facteurs de droites en couleur pâle.

ANNEXE II

Tendances et perspectives d'évolution du commerce

SOMMAIRE

INTRODUCTION - L'AVENEMENT D'UN NOUVEL AGE DU COMMERCE.....	1
1. REGARD SUR LES EVOLUTIONS ET LES TENDANCES DU COMMERCE.....	3
1.1. Une évolution des modes de vie et de consommation.....	3
1.1.1. <i>Les pratiques de consommation se tournent de plus en plus vers des formats devente en ligne en pleine expansion.....</i>	<i>4</i>
1.1.2. <i>L'alter-consommation regroupe des pratiques en plein essor qui apparaissent cependant difficilement généralisables.....</i>	<i>6</i>
1.1.3. <i>Le hard-discount s'est exporté en France, mais ne semble pas être en capacité de devenir un secteur dominant, malgré une tendance des ménages à la maximisation de leurs achats.....</i>	<i>11</i>
1.2. Face aux limites de leur modèle historique et à de nouveaux défis, les groupes de la grande distribution opèrent un changement de stratégie aux conséquences importantes sur la géographie du commerce.....	13
1.2.1. <i>Face au développement du commerce numérique, la grande distribution est contrainte de remettre en cause son organisation traditionnelle et renouvelle son offre commerciale.....</i>	<i>13</i>
1.2.2. <i>La concurrence exacerbée et les difficultés rencontrées par les équipements commerciaux périphériques incitent les enseignes à se tourner vers les centres-villes et à y développer un nouveau pan de leur activité.....</i>	<i>16</i>
1.2.3. <i>Les promoteurs ont intégré certaines limites du modèle périphérique traditionnel et mettent en place une « stratégie de l'attractivité renforcée » qui s'appuie sur des concepts renouvelés qui croisent les fonctions urbaines dans des opérations complexes et intégrées.....</i>	<i>19</i>
1.3. Une relation du commerce au territoire et à l'espace en recomposition.....	21
1.3.1. <i>Si le développement des NTIC contribue à une dématérialisation du commerce, on assiste également à un passage du virtuel au physique.....</i>	<i>21</i>
1.3.2. <i>Le passage d'une ville des lieux à une ville des flux entraîne l'émergence de nouvelles centralités commerciales et un nouveau modèle commercial : le « travel retail ».....</i>	<i>22</i>
2. ÉLÉMENTS DE PROSPECTIVE SUR LE COMMERCE DEMAIN	25
2.1. La révolution commerciale actuellement à l'œuvre se poursuit et va renforcer certaines tendances aujourd'hui émergentes	25
2.1.1. <i>Vers un maintien du commerce physique à travers l'émergence d'une forme hybride de commerce.....</i>	<i>25</i>
2.1.2. <i>Vers la mise en place d'un commerce de précision.....</i>	<i>26</i>
2.1.3. <i>Vers une certaine standardisation des équipements commerciaux.....</i>	<i>27</i>

2.2. La révolution commerciale à l'œuvre et les stratégies développées par la grande distribution remettent en question le fonctionnement traditionnel du commerce dans les cœurs de ville	27
CONCLUSION.....	29
APPENDICE A - SOURCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	30

Annexe II

En interaction avec l'évolution des modes de consommation et, plus largement, celle des modes de vie, le commerce subit des transformations rapides.

Cette synthèse, réalisée à partir d'une revue de littérature et d'éléments issus des entretiens conduits par la mission, vise à caractériser cette évolution au regard des stratégies d'acteurs (des consommateurs comme des opérateurs du commerce) et dans l'espace. L'analyse propose un panorama des problématiques commerciales, avec un focus particulier sur la situation des centres-villes, notamment des villes-moyennes.

Cette annexe ne prétend pas à l'exhaustivité et tient compte des limites imposées par les travaux de recherche existants :

- ◆ le rôle et les défis des opérateurs du commerce est particulièrement traité à travers le prisme la grande distribution ;
- ◆ les travaux concernant les commerçants indépendants, sont rarement prospectifs, si ce n'est lorsqu'ils les évoquent en lien avec la montée du e-commerce. Ils sont davantage issus des missions de veille et d'observation d'acteurs comme les chambres de commerce et d'industrie et les agences d'urbanisme¹.

Introduction - L'avènement d'un nouvel âge du commerce

La grande distribution : un modèle commercial dominant qui est venu fortement concurrencer le commerce de détail indépendant

Tout comme les grands magasins au 19^{ème} siècle et les magasins populaires dans les années 1930, l'essor de la grande distribution et de la consommation de masse a constitué un changement radical dans le paysage commercial en France. Né aux Etats-Unis, ce modèle s'est exporté et développé en Europe dans l'après-guerre du fait de la croissance continue du pouvoir d'achat et d'une législation libérale qui a permis l'augmentation rapide de l'offre commerciale. Il est rapidement venu concurrencer le commerce indépendant grâce à un modèle de croissance fondé sur les économies d'échelle. Au même titre que les entreprises qui ont adopté la logique fordiste, la grande distribution poursuit un objectif d'optimisation de la productivité et de baisse des coûts, afin de proposer une offre à bas prix. Elle s'appuie sur le développement conjoint des débouchés et de la production. Comme le note Philippe Moati, ce modèle repose sur trois dimensions² :

- ◆ le **front-office** (l'interface avec le client) : le point de vente est conçu dans une logique de compétitivité grâce à de grandes surfaces de vente, une implantation sur un foncier peu cher (souvent en périphérie) et au libre-service qui permet de déléguer au client une partie du travail de manutention ;
- ◆ le **back-office** (l'organisation interne), orienté vers la rationalisation des coûts en massifiant les achats dans des centrales (pression exercée sur les fournisseurs) et en recherchant des synergies et des effets d'échelle au niveau du magasin et, plus largement, du réseau de distribution ;
- ◆ le **modèle de rentabilité**, focalisé sur la vitesse de rotation du capital et des stocks et sur des marges réduites.

En comprimant les coûts, la grande distribution a donc facilité l'accès des classes moyennes à la consommation et l'entrée dans l'ère de la distribution de masse.

¹ On citera ici pour exemple « Commerce & consommation dans le Bas-Rhin. Evolution 2011 - 2014 » de la CCI Strasbourg et Bas-Rhin (2014) ou encore le « Panorama du commerce de détail. Edition 2015 » de la CCI Bretagne.

² Moati P., *La Nouvelle révolution commerciale*, Odile Jacob, 2011, p. 32-34.

Annexe II

Ce régime est dit "extensif". Il articule compétitivité et croissance dans un cercle auto-entretenu où l'augmentation des dimensions de la grande distribution renforce son attractivité auprès des consommateurs. Cela permet de gagner de nouvelles parts de marché sur les autres formes de commerce, dont le commerce de détail indépendant, notamment par l'effet prix.

Cependant, au cours des années 1980, ce modèle, du toujours plus grand, a commencé à s'essouffler. D'une part, l'augmentation annuelle du pouvoir d'achat des ménages ralentit à la suite des crises pétrolières de 1973-1974³ et de 1979. D'autre part, le marché arrive à saturation en raison d'un maillage territorial de plus en plus dense. Après avoir concurrencé les autres formes de commerce, les enseignes de la grande distribution se mettent alors de plus en plus à rivaliser entre elles.

Plus récemment, l'apparition d'un nouveau circuit de distribution avec l'essor rapide d'internet est un tournant majeur qui influe fortement sur l'environnement économique et social dans lequel le commerce évolue. On semble donc bien être entré dans une « nouvelle révolution commerciale⁴ » qui dépasse la société moderne et fordienne et fait évoluer une économie de l'offre vers une économie immatérielle, tirée par les débouchés.

L'avènement d'un nouvel âge du commerce

Le commerce adopte donc peu à peu un régime de croissance intensif et s'adapte à l'évolution du modèle économique dominant. Celui-ci se caractérise par une importance accrue de la finance et des services, par un comportement plus volatil des agents économiques et une part accrue d'éléments immatériels comme l'effet de marque, l'innovation et la connaissance dans la création de valeur ajoutée. Contrairement au modèle précédent, il est tiré par l'aval et non plus par l'offre.

Du fait de la contrainte des débouchés, la perception du consommateur par les entreprises évolue. Celles-ci sont en effet de plus en plus attentives aux besoins et envies des clients, poursuivant un double but de satisfaction et de fidélisation de celui-ci. La logique est ici « servicielle » (c'est-à-dire relationnelle et personnalisée) et non plus uniquement transactionnelle. Elles développent également des stratégies axées sur la créativité et l'innovation qui visent à faire émerger de nouveaux besoins chez le consommateur.

Mutations sociétales et révolution commerciale : l'évolution des modes de vie interagit avec un renouvellement des pratiques de consommation

Ces évolutions économiques et commerciales se sont accompagnées de mutations sociétales importantes.

En effet, l'entrée dans l'ère de l'hyperconsommation modifie la structure et les motivations de consommation des ménages. Si la croissance annuelle du pouvoir d'achat a diminué depuis 1974⁵, le taux d'équipement et la satisfaction des besoins de base restent élevés. En parallèle, la part des biens de consommation courante régresse. En effet, les courses alimentaires par exemple ne représentent plus que 10,2% des dépenses des ménages en 2011, alors qu'elles atteignaient 23,8 % en 1963⁶. *A contrario*, la part allouée aux services (assurances, téléphonie, banques, audiovisuel), au logement et aux transports est en hausse.

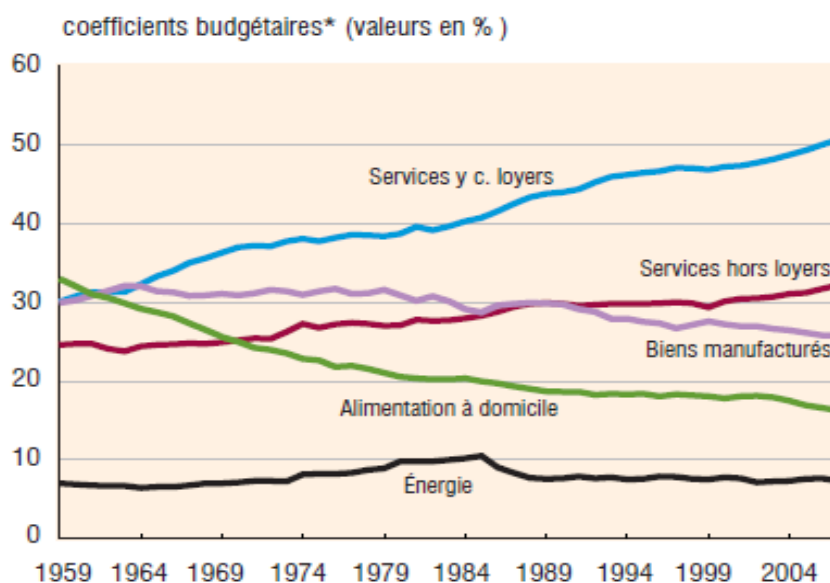
³ En lien avec un ralentissement de l'activité économique, le pouvoir d'achat des ménages a augmenté moins vite à partir de 1974 renforçant la contrainte des débouchés. Ainsi de 1960 à 1974, la croissance annuel du pouvoir d'achat était de 5,7 points contre 2,1 points entre 1974 et 2009 (Source : CREDOC).

⁴ Voir Moati P., *op. cité*.

⁵ Elle a même été négative en 2012 du fait d'une hausse d'impôts de 13% avec -1,9 % (Source : CREDOC).

⁶ Voir Moati, P., "Des facteurs de changement", *Revue prospective*, DATAR

Graphique 1 : Evolution des postes de dépense des ménages entre 1959 et 2009



Source : La consommation des ménages depuis 50 ans, Insee, 2009. *Note de lecture* : Un coefficient budgétaire se calcule en rapportant le montant d'une dépense consacrée à un poste ou à une catégorie de biens ou services (par exemple l'alimentation, le logement) à la dépense totale.

Le développement de communautés d'individus renforce la polarisation entre bien d'identité et bien de commodité dans le budget des ménages. Ce principe du *value for money* met en évidence la propension des ménages à dépenser pour des biens d'identité, c'est-à-dire qui satisfont l'image que l'individu souhaite véhiculer, tout en réduisant leur budget pour les biens de commodité. L'acte d'achat est donc lié à un imaginaire et une valeur symbolique et immatérielle. Il constitue un moyen d'« identification-différenciation » pour le consommateur, particulièrement perceptible dans les achats vestimentaires.

Cette évolution peut être mise en lien avec l'affirmation de l'autonomie de l'individu et ce que Philippe Moati appelle « l'objectif suprême de l'homme occidental⁷ », à savoir l'épanouissement personnel, le bien-être et la réalisation de soi. La consommation n'est donc plus subie, mais elle relève d'une posture active et choisie. Cette individualisation de la demande rend donc les critères et typologies de choix de consommation plus difficilement identifiables pour les *marketeurs*⁸, ce qui justifie le recours aux Big data qui permettent de cerner plus précisément les attentes des consommateurs”

1. Regard sur les évolutions et les tendances du commerce

1.1. Une évolution des modes de vie et de consommation

La révolution commerciale précédemment évoquée s'accompagne de changements sociétaux et comportementaux importants qui se traduisent par des choix de consommation de plus en plus sélectifs, segmentés et individualisés.

⁷ Voir Moati, P, op. Cité.

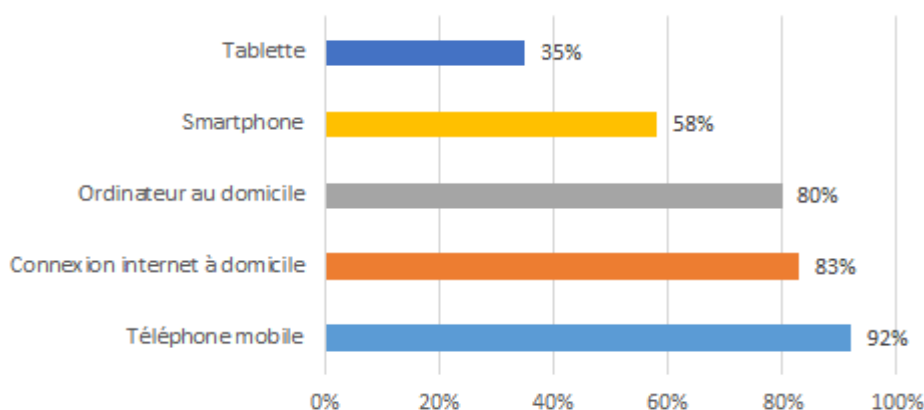
⁸ Spécialiste du marketing, qui consiste à étudier les attitudes des consommateurs pour proposer des offres adaptées et favoriser leur commercialisation.

Annexe II

1.1.1. Les pratiques de consommation se tournent de plus en plus vers des formats de vente en ligne en pleine expansion

L'émergence de nouveaux moyens de consommer grâce à la digitalisation du commerce est un des principaux changements qui caractérise cette révolution. Elle s'inscrit dans un mouvement plus général d'« électronique » du commerce (visible dans l'information sur les produits et une gestion financière, administrative et logistique de plus en plus numérisée). Le e-commerce⁹ offre en effet de nouveaux canaux d'achat. En parallèle, le taux d'équipement numérique des ménages augmente, ce qui contribue à une facilitation et à une banalisation de l'achat en ligne dans la pratique. Le CREDOC a montré le niveau qu'il a atteint en 2015 (cf. Graphique 2).

Graphique 2 : L'équipement numérique des Français en 2015



Source : CREDOC, 2015

Tableau 1 : Taux d'équipement des ménages en biens durables (en %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ordinateur	45	50	54	60	63	67	70	73	75	77
Connexion à Internet	31	36	42	49	55	61	65	69	73	75
Téléphone portable	69	72	74	78	79	80	85	86	88	89
Téléphone fixe	87	87	88	86	88	89	89	90	91	91
Télévision couleur	95	97	97	97	97	98	98	97	97	97
Deux télévisions couleur ou plus	41	44	46	47	46	47	46	45	45	45
Abonnement à des chaînes de tv	nd	nd	nd	33	36	39	44	46	49	51
Lecteur DVD, magnétoscope	76	80	82	85	83	84	82	80	80	77
Congélateur	83	84	84	85	86	87	90	90	90	91
Réfrigérateur	99	100	100	100	100	100	nd	nd	nd	nd
Lave-linge	92	94	94	94	94	95	95	95	95	96
Lave-vaisselle	44	46	47	47	49	52	52	54	56	57
Micro-ondes	76	79	81	83	84	85	87	87	88	88
Voiture	80	81	81	81	81	82	82	83	83	84
Deux voitures ou plus	32	34	35	34	34	35	35	36	36	36

Source : Insee, enquêtes SRCV de 2004 à 2013. Note de lecture : nd : non disponible. Ménages ordinaires résidant en France métropolitaine.

⁹ Le commerce électronique ou e-commerce désigne l'ensemble des transactions commerciales s'opérant à distance par le biais d'interfaces électroniques et digitales. Il a contribué à faire évoluer le terme de vente par correspondance vers celui de vente à distance en étant le principal canal exploité dans ce type de transaction.

Annexe II

Les consommateurs bénéficient de nouveaux outils d'information, de communication ou de comparaison des produits, ce qui permet une optimisation et une maîtrise plus grande de l'achat. Surtout, ils s'affranchissent de l'unité de temps et de lieu, auparavant condition *sine qua non* d'une transaction. L'achat en ligne facilite la recherche du meilleur prix et génère des gains de temps, une plus grande flexibilité et une démultiplication des choix pour le consommateur (accès à une offre pléthorique et dépassement des distances géographiques et des frontières physiques).

Le commerce électronique est un phénomène qui s'accélère, comme le montre la progression constante des critères suivants en 2014¹⁰ :

- ◆ chiffre d'affaires : 64,9 milliards d'euros (augmentation annuelle de 14,3 %), alors qu'en 2005, il atteignait 8,4 milliards d'euros ;
- ◆ part dans le commerce de détail : 7 % et 9 % hors-alimentaire ;
- ◆ nombre d'achats : 835 millions de transactions (augmentation annuelle de 19 %), pour un montant annuel moyen de 1 780 euros malgré un panier en baisse (78 %) ;
- ◆ nombre d'acheteurs : 65 % des ménages français (augmentation annuelle de 3 %), soit 12 points de plus par rapport à la moyenne de l'UE ;
- ◆ nombre de sites marchands : 182 000 (contre 81 900 en 2010).

Si son importance est inégale selon les secteurs d'activités (de 32 % du chiffre d'affaires dans le tourisme à 1 % pour l'hygiène-beauté), le commerce en ligne poursuit son fort développement. Le service « Prime Now » récemment introduit par Amazon propose des livraisons à domicile à Paris et en première couronne et inclut notamment une offre de produits alimentaires¹¹.

À long terme, son évolution reste cependant encore difficilement quantifiable. L'hypothèse avancée par les professionnels du secteur interrogés par le CREDOC est qu'il pourrait atteindre 24 % de parts de marché du commerce de détail à l'horizon 2020.

D'autres formes comme le m-commerce¹² apparaissent, se développent (4 milliards d'euros de chiffre d'affaires en 2014, soit une augmentation de 53 %) et viennent nourrir cette dynamique du commerce dématérialisé.

Les applications pouvant être téléchargées offrent un nouveau canal d'achat. On évolue donc vers un "commerce ubiquitaire" qui, comme le dit Olivier Badot, permet d'effectuer des achats et de collecter des informations plus rapidement et facilement quels que soient l'heure ou le lieu. Le téléphone mobile et intelligent devient alors le pivot assurant la continuité du service.

Une interrogation demeure quant à la résistance du commerce physique à cette vague numérique selon les secteurs d'activités. À ce titre, les conclusions de la CCI de Nantes Saint-Nazaire sur les ouvertures et fermetures de nouveaux magasins entre 2010 et 2014 sont intéressantes¹³.

¹⁰ Source : Fédération du e-commerce et de la vente à distance (FEVAD).

¹¹ Voir « La Mairie de Paris agacée par le nouveau service d'Amazon », Le Point, 19 Juin 2016.

¹² Forme du e-commerce en fort développement, le m-commerce (*mobile commerce* en anglais) regroupe l'ensemble des applications commerciales liées aux terminaux mobiles et des transactions pouvant être effectuées en situation de mobilité grâce à l'utilisation de technologies sans fil, et plus particulièrement de la téléphonie mobile.

¹³ Voir : "Les mutations rapides du commerce", CCI Nantes Saint Nazaire, 2016.

Annexe II

Le nombre de points physiques de vente continue ainsi de croître dans des domaines comme l'habillement (+91 %), la parfumerie en raison de l'importance de la dimension conseil-service et essai (+36 %) ou se stabilisent comme dans la librairie (pourtant fortement concurrencée par l'e-commerce, mais maintenues par l'attachement des commerçants à leur activité et par l'importance du conseil et de la flânerie). A contrario, la vente de DVD (-57%), l'électroménager (-16 %) et la vente de téléphones (-16 %) paraissent plus fortement exposés. Il appartient donc au commerce physique de cultiver sa différence et sa complémentarité avec les canaux immatériels, pour continuer à attirer les consommateurs¹⁴.

1.1.2. L'alter-consommation regroupe des pratiques en plein essor qui apparaissent cependant difficilement généralisables

Certains observateurs comme Olivier Badot et Pierre Moati remarquent également un désenchantement des ménages vis-à-vis de la notion de « progrès ». Il contribue à l'émergence de nouvelles valeurs de développement durable et de responsabilisation sociale des entreprises et des consommateurs, ainsi que de nouvelles exigences en matière de transparence et de qualité et traçabilité des produits. De nouveaux imaginaires remettent également en question la démesure et l'exigence de la performance associées à la modernité et au progrès et leur préfèrent le local et l'authenticité.

Cette évolution se retrouve dans les pratiques de certains ménages qui aspirent à consommer « mieux » ou différemment.

1.1.2.1. Le choix de la frugalité

Toujours dominante, l'hyper-consommation et les valeurs qu'elle véhicule sont aujourd'hui partiellement contestées.

On voit ainsi apparaître des projets de sociétés basés sur la décroissance et sur une critique de l'hyper-consommation. Dès les années 1980 aux Etats-Unis, puis dans les années 1990 en Europe, des mouvements visent en effet à développer une alternative au modèle dominant. Les *Food Not Bomb* (FNB) et les *Freegans* récupèrent par exemple les aliments et produits jetés par les restaurants, les grossistes et les enseignes de la grande distribution. De manière plus radicale encore au Japon, certains font le choix d'un retrait en marge d'une société jugée trop consumériste¹⁵.

Si elles restent minoritaires en France et ne relèvent pas nécessairement de motivations militantes et politiques, certaines pratiques traduisent l'évolution des ménages vers la frugalité. Le recours à la récupération et à des achats dits « **stratégiques** », par le troc ou le recours au marché de l'occasion, en sont des illustrations. Il n'existe pas de recours généralisé croissant à ces pratiques : en 1994, elle représentait 25 % des ménages et 22 % en 2013 selon le CREDOC. En revanche, ses formes se renouvellent et se diversifient, signe de la vitalité du phénomène. Ainsi, les plateformes de troc en ligne se multiplient, qu'elles soient généralistes (eBay, Price-Minister) ou spécialisées comme dans la puériculture (kidotroc.com), pour les vélos (trocs-vélo.com) ou encore pour les magazines (trocsdepreste.com). De même, des enseignes comme Ikea et la Fnac se sont positionnées sur le marché des produits d'occasion.

¹⁴ Voir 2.2.

¹⁵ On citera à titre d'exemple les Hikikomori qui vivent reclus ou encore le choix des Soushoko Danshi de devenir herbivores.

Annexe II

Cette pratique de consommation est particulièrement présente chez les « consommateurs engagés » (souvent appartenant aux classes moyennes et professions intermédiaires) qui font le choix de la frugalité et de la résistance à l'hyper-consommation¹⁶. Ils s'opposent aux ménages dont la frugalité est contrainte¹⁷, c'est-à-dire qu'elle ne relève pas d'une posture ou d'une vision sociétale, mais de la conjoncture économique qui modifie les pratiques d'achat (diminution de l'achat de certains produits comme la viande qui concerne 35 % des Français, préférence pour les périodes de soldes et de promotion)¹⁸. Les ménages « engagés » développent notamment des stratégies de « **consommation collective** », fondées sur le recyclage et la deuxième vie des objets. Pour cette catégorie de consommateurs, le recours à l'achat et à la vente sur le marché de l'occasion via Internet est en plein essor comme l'a montré l'Enquête-Consommation menée par le CREDOC en 2013 (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Taux de ménages ayant acheté ou vendu un produit d'occasion sur Internet

	2007	2009	2011	2013
Ménages ayant acheté au moins un produit d'occasion sur Internet	27 %	25 %	33 %	40 %
Ménages ayant vendu au moins un produit d'occasion sur Internet	16 %	17 %	34 %	46 %

Source : CREDOC.

Le nombre de consommateurs ayant vendu un produit d'occasion par internet a plus que doublé entre 2009 et 2013. C'est une illustration de la phase de développement que connaît la frugalité choisie actuellement, en lien avec l'évolution des modes de vie.

1.1.2.2. L'alter-consommation entend promouvoir un projet de société plus responsable

L'alter-consommation ne renvoie pas à une réduction ou un renoncement à la consommation, mais à une consommation différente et associée à une valeur éthique. C'est une forme de contestation socio-culturelle d'une économie créatrice d'inégalités dans l'échange commercial et de destruction de l'environnement. Elle vise à mettre en place des modes de consommation et de relation économique respectueux des hommes et des ressources.

L'alter-consommation repose sur trois registres¹⁹ :

- ◆ **la consommation durable** qui se développe à partir du constat des conséquences de l'agriculture productive sur l'environnement. Elle promeut le recours à l'agriculture biologique et aux circuits-courts. Sa gamme dépasse le seul secteur alimentaire (cosmétique par exemple).

¹⁶ Voir : Siounandan N., Hebel P., Colin J., « Va-t-on vers une frugalité choisie ? », dans *Cahier de recherche*, n°302, CREDOC, 2013.

¹⁷ L'étude distingue trois figures du « consommateur-contraint » qui cherchent à baisser leurs dépenses, sans réduire leur consommation (ils représentent 49 % de la population : les « économes » qui recherchent le meilleur prix, mais restent dans les circuits de consommation traditionnels, les « stratèges » qui recherchent également le meilleur prix et sont ouverts à tous les circuits de consommation, les « contraints » qui restreignent leur consommation du fait des difficultés économiques qu'ils rencontrent.

¹⁸ L'étude du CREDOC dégage une troisième catégorie pour les consommateurs globalement indifférents à la consommation : les « basiques », car ils se satisfont de ce qu'ils ont et les « aisés », car ils ont déjà accès à tout ce qu'ils veulent.

¹⁹ Boivin N. & Lemarchand N., « Commerce et alter-consommateurs. Consommer autrement », dans *Le commerce dans tous ses états. Espaces marchands et enjeux de société*, sous la Direction de Gasnier A. & Lemarchand N., Presses Universitaires de Rennes, 2014.

Annexe II

- ◆ **le commerce équitable**²⁰ qui est un véritable champ entrepreneurial aussi bien à travers la fabrication-distribution avec des groupes comme Patagonia que la distribution comme le réseau Biocoop. Il propose un modèle économique différent favorisant des échanges équilibrés à l'échelle internationale ;
- ◆ **la consommation collaborative** concerne le partage d'un objet ou d'un bien (livres, vélos en mutualisation). Cependant, ce principe est à la limite de la définition du commerce puisqu'il n'implique pas de transaction marchande proprement dite. Il permet cependant de prendre en compte les SEL (Systèmes d'Echanges Locaux), ainsi que les boutiques de recyclage.

Elle repose sur deux types de circuits de distribution, fondés sur des principes différents, mais qui ne s'excluent pas.

Les premières formes de circuits à **vocation sociale** se sont développées dès le 19ème siècle, à travers la mise en place de coopératives par des militants socialistes ou dans le cadre d'initiatives patronales paternalistes. La grande distribution a concurrencé, et dans certains cas racheté, ces systèmes d'organisation commerciale dans la deuxième moitié du 20ème siècle, mais de nouveaux circuits émergent aujourd'hui avec pour but la mise en relation des producteurs et des consommateurs dans un rapport financier équilibré, par exemple grâce à des circuits courts de commercialisation de produits agricoles.

Ils permettent notamment aux producteurs de contourner la pression économique exercée par les distributeurs. C'est le cas des AMAP (Associations pour le maintien de l'agriculture paysanne) en milieux urbains et périurbains, qui ont vu le jour dans les années 1970 au Japon et au Canada et sont apparues en Europe dans les années 1990.

Elles visent à garantir la sécurité financière du producteur, rémunéré par le consommateur à un prix fixé conjointement, cela même quand la production est mauvaise. Ils définissent ensemble la diversité, la quantité et la façon de produire les denrées alimentaires sur la période d'engagement du client-adhérent (généralement 6 mois tenant compte des saisons).

Les AMAP ne visent pas la standardisation des produits. Cette pratique est en constante augmentation depuis 10 ans et la France en comptait 1600 en 2012 fédérées au sein du Mouvement interrégional des AMAP (Miramap). Le consommateur qui plébiscite ce mode de transaction commerciale est le plus souvent en recherche du bien-être et de la bonne santé grâce à l'accès à des produits frais, de saison et de qualité et souhaite marquer en général une action citoyenne de soutien à des modèles de production-consommation locaux comme alternative à la grande distribution.

Ces circuits-courts peuvent toutefois venir très directement concurrencer des commerçants et artisans-commerçants, notamment en cas de réglementations et de contraintes parfois différentes.

Les circuits à **vocation écologique** sont quant à eux très proches des circuits « sociaux » et partagent le même souhait de contournement du système global de production-distribution-commercialisation et de l'industrialisation des chaînes d'approvisionnement que la grande distribution a mis en place. Ils concernent notamment les modes de production de l'agriculture biologique.

Malgré certaines contradictions entre les valeurs dont elle se revendique (un produit bio peut avoir une empreinte carbone élevée s'il n'est pas localement produit), l'alter-consommation est une pratique en plein essor.

²⁰ Définition par l'article 60 de la loi 2005-882 du 2 août 2005 : « commerce qui se produit entre des pays développés et des producteurs désavantagés, situés dans des pays en développement ».

Annexe II

C'est en effet un champ entrepreneurial qui se structure, autour de grandes marques internationales comme Max Havelaar, de réseaux coopératifs nationaux comme Biocoop (devenu société à part entière en 2005) et de chaînes de magasins de produits biologiques comme la Vie Claire. De même, les différentes formes de circuits alternatifs sont indicatrices de la vitalité du phénomène. Le modèle des AMAP a ainsi été décliné et adapté en d'autres concepts de vente directe aux particuliers de produits agricoles, notamment les paniers fraîcheurs vendus en association avec la SCNF dans les gares²¹ et des plateformes numériques de mise en relation des producteurs et consommateurs où ceux-ci ne sont plus adhérents, mais clients²².

C'est enfin un marché en constante progression. Dans le cas du marché des produits biologiques par exemple, en 2011, le nombre de points de vente spécialisés a augmenté de 35 %. Entre 2013 et 2014, les ventes directes et en magasins spécialisés ont suivi une trajectoire similaire avec respectivement 11,5 % et 11,3 % de croissance, la consommation à domicile par les ménages a augmenté de 10 % (4,8 Md€ TTC) et les achats par la restauration collective de 11 %²³ (191 M€ HT).

Cependant, si le marché du bio a été multiplié par deux entre 2006 et 2014²⁴, il représente toujours moins de 2,5 % de l'ensemble des produits alimentaires consommés en France. De même en 2009, le commerce équitable ne représentait que 0,02 % des échanges mondiaux en 2009 selon le Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et l'Énergie et reste un marché de niche. Ces circuits demeurent donc minoritaires. Ils sont également fragiles du fait d'une offre insuffisante au regard de la demande et de la concurrence des distributeurs qui investissent aussi désormais ces marchés, avec une stratégie marketing renouvelée mobilisant le même imaginaire²⁵.

1.1.2.3. Un modèle sociétal à l'expansion limitée ?

Leur développement se poursuit, mais la généralisation des pratiques alter-consommatrices semble limitée.

Comme l'a montré l'étude du Salon numérique Bio à la Une parue en 2015, les ménages qui adoptent majoritairement ces pratiques relèvent de profils sociologiques précis. Si le niveau de vie n'apparaît pas comme le critère le plus important pour expliquer le recours à ces circuits²⁶, les consommateurs achetant fréquemment des produits biologiques ont entre 26 et 55 ans, sont majoritairement urbains (64 %), et pour 78 % d'entre eux sont des femmes. De même, les résistants à l'hyper-consommation ne représentent que 14 % de la population (surtout classes moyennes et professions intermédiaires), alors que la frugalité contrainte atteint 48 % des consommateurs.

De plus, l'émergence de ces nouvelles valeurs de consommation et exigences a conduit à une réaction de la part des enseignes de la grande distribution. Celles-ci développent donc de nouvelles stratégies en se réappropriant les concepts, les discours et les référentiels de l'agriculture biologique, de la proximité et du commerce équitable. Les circuits alternatifs sont ainsi concurrencés par :

²¹ Quelques différences existent cependant par rapport au modèle classique des AMAP : les assortiments ne sont pas faits sur place, la composition des paniers est plus souple puisque le producteur peut y ajouter des produits ne provenant pas de son exploitation et que le client peut acheter d'autres produits en supplément.

²² Voir : « La Ruche et les AMAP se concurrencent sur le bio », Le Figaro, 22 Septembre 2015.

²³ Source : Agence Bio.

²⁴ Source : Xerfi.

²⁵ Moati P., « Quelle révolution commerciale ? », dans *Urbanisme*, n°377, mars-avril 2011, p. 39-45.

²⁶ L'étude montre que l'achat de produits bios n'est pas propre aux CSP + puisque 78 % des consommateurs interrogés indiquent avoir des revenus annuels inférieurs à 40 000 euros.

Annexe II

- ◆ des marques associées à la grande distribution (Naturalia, filiale bio et nature de Monoprix par exemple) positionnées sur le marché des produits alimentaires et cosmétiques bio ou issus du commerce équitable ;
- ◆ une nouvelle stratégie marketing qui se traduit notamment par le soin porté au packaging (fruits et légumes en paniers) ;
- ◆ des formes organisationnelles qui renouvellent la relation fournisseurs/distributeurs et s'appuient sur les réseaux de fournisseurs locaux dans une logique davantage partenariale. Celles-ci diffèrent du système traditionnel basé sur le prix qui exerçait une pression sur les fournisseurs par le biais des centrales d'achat. Carrefour, Auchan et Monoprix se sont ainsi associés à la marque le Petit Producteur, afin de proposer à leurs clients des fruits et légumes produits localement. Les fournisseurs deviennent un relais de compétitivité hors-coût et de promotion d'une image attractive (qualité des produits proposés et responsabilité sociale des enseignes) ;
- ◆ une démarche de certification de la qualité et de l'exemplarité des produits : en articulation avec leur stratégie de marque, les enseignes ont développé la labellisation de leurs produits. Celle-ci porte sur leurs caractéristiques techniques (normes NF ou CE), la méthode de production (labels bio), les territoires de production (AOC) ou encore le respect de valeurs éthiques (éco-responsabilité, commerce équitable, WWF)²⁷.

Les consommateurs peuvent ainsi par exemple avoir accès à des produits bio ou locaux sans nécessairement s'approvisionner par le biais des circuits alternatifs.

Véhiculant de nouvelles valeurs de consommation, les circuits alternatifs intègrent les usages et réinterrogent les pratiques des ménages autant que des enseignes. S'ils restent encore très minoritaires et qu'ils ne remettent pas fondamentalement en question l'individualisation des comportements, on doit cependant y voir une évolution de la société vers une prise de conscience collective des problèmes globaux et une volonté de la part du consommateur d'agir sur son environnement par l'achat. Celle-ci existe également chez les promoteurs et développeurs de centres commerciaux qui cherchent de plus en plus à mettre en œuvre une stratégie de labellisation et de certification, afin de faire la preuve de leur exemplarité en matière de développement durable.

²⁷ Voir : Moati P. *La Nouvelle révolution commerciale*, Odile Jacob, 2011, p.171.

1.1.3. Le hard-discount s'est exporté en France, mais ne semble pas être en capacité de devenir un secteur dominant, malgré une tendance des ménages à la maximisation de leurs achats

1.1.3.1. Le développement d'un concept allemand

Invention des frères Albrecht, futurs fondateurs d'Aldi, le hard discount est un modèle commercial apparu en Allemagne en 1948. Il vise alors à proposer des produits bon marché dans un contexte de pénurie d'après-guerre. Plus précisément, c'est un mode de commercialisation en libre-service et en moyennes surfaces, de produits essentiellement alimentaires et à bas prix. Les réductions des coûts sont possibles grâce à l'absence de services à destination du consommateur, de marketing et de communication, à des références limitées²⁸ et le plus souvent sans marque, à des salariés polyvalents et peu nombreux et à un espace de vente austère. Outre-Rhin, c'est un circuit important qui représente 40% des parts de marché. À l'échelle européenne, c'est également un secteur dominant, puisque devant Tesco et Carrefour, Lidl est le premier distributeur.

La réussite du hard discount est en revanche moins nette sur le marché français où il s'est exporté à partir de 1988. Il y connaît une phase de croissance au cours des années 1990 et en 2001, il atteint 10,1%²⁹ de l'ensemble des circuits de distribution puis 13,1% en 2014. Du fait de la crise économique et financière, il parvient à son point culminant en 2008 et 2009 (14,2% et 14,3%), mouvement aussitôt contrebalancé par une baisse continue. Il représente 13,1% en 2015. La France ne semble donc pas se diriger vers un "scénario à l'allemande" et le hard discount devrait rester en France un circuit d'appoint.

1.1.3.2. Un modèle limité par une réponse imparfaite à la diversité des besoins et concurrencé par l'adaptation des autres distributeurs

Cette expansion est freinée par des comportements de plus en plus exigeants et évolutifs de la part des consommateurs. Le format des espaces de vente du hard discount souffrent ainsi d'un déficit d'attractivité, malgré des prix bas susceptibles d'être compétitifs en temps de crise économique, de croissance atone du pouvoir d'achat et de montée du chômage. Paradoxalement, le facteur-prix ne semble plus être le critère principal de réussite à l'avenir, si l'on en croit les professionnels du commerce auditionnés par le CREDOC³⁰.

Ce sont de plus les ménages les plus modestes, ciblés par cette offre qui ont le plus souffert d'une diminution du pouvoir d'achat du fait de la conjoncture³¹. Enfin, l'hétérogénéité des pratiques et la diversité des besoins s'opposent à cette offre limitée et standardisée. Les chaînes du hard discount relèvent globalement davantage du commerce d'appoint que de circuits principaux de consommation.

²⁸ Un magasin hard discount propose en moyenne entre 1 000 et 1 600 références différentes, alors qu'un supermarché en a entre 8 000 et 10 000 et un hypermarché plus de 50 000.

²⁹ Nous reprenons ici les estimations de Nielsen.

³⁰ Voir : Moati P. , Jauneau P. , Lourdel V. , "Quel commerce pour demain ? La vision prospective des acteurs du secteur", *Cahier de recherche du CREDOC*, n°271; Novembre 2010.

³¹ Voir : Siounandan N. , Hebel P. , Colin J. , rapp. cité.

Annexe II

De plus, les autres acteurs de la distribution ont réagi face à l'essor du hard discount et ont adapté leurs produits et leurs équipements en conséquence. La loi de Modernisation de l'Économie (LME) en 2008 leur a en outre permis de négocier librement les prix avec leurs fournisseurs ce qui a facilité leur réponse commerciale au hard discount. Ils proposent donc dorénavant une offre *discount*, Top Budget chez Intermarché et Eco + chez Leclerc par exemple, qui les rend à nouveau compétitifs sur le terrain des prix. De plus, l'ouverture en progression de *drives* et de surfaces commerciales de proximité en ville apparaît comme un facteur de fragilisation du modèle du hard discount. En effet, ils reprennent l'un comme l'autre les atouts que le hard discount peut avoir au regard des consommateurs (rapidité, accessibilité, simplicité, maîtrise du budget). Les nouveaux concepts commerciaux de proximité en sont, à ce titre, les principaux concurrents puisqu'ils choisissent un format de vente et des secteurs d'implantation comparables. Les hypothèses de Nielsen à l'horizon 2018 abondent dans ce sens puisque le hard discount et le commerce de proximité devraient observer des trajectoires de croissance croisées.

Tableau 2 : Prévision des parts de marché sur l'ensemble des circuits de distribution (en%)



Source : Nielsen.

Cette tendance s'explique aussi par le fait que les acteurs du hard discount cherchent à adapter leur modèle traditionnel et à le faire évoluer vers le *soft* ou *smart discount*³². Ils s'ouvrent ainsi à de nouveaux produits (régionaux, biologiques) et à certaines grandes marques alimentaires, proposent des promotions et développent des services et des stratégies marketing jusqu'alors inexistantes.

Leur communication, chez Lidl notamment, vise même à se présenter comme un "distributeur normal".

Cela conduit à une banalisation de l'offre, à un phénomène de convergence vers la grande distribution classique et à un positionnement sur d'autres catégories de consommateurs. La fin de ce modèle initial a été entérinée en 2016 par trois panélistes qui, pour Leader Price, Dia, Ed, Netto, Lidl, Aldi, Le Mutant, Norma et Easy Marché, délaissent la notion de "hard discount" pour lui préférer les sigles SDMP (Supermarchés à dominante marque propre) dans le cas de Nielsen et EDMP (Enseignes à dominante marque propre) pour Kantar Worldpanel et IRI.

³² Il désigne l'introduction croissante d'une démarche marketing, à une montée en gamme et à l'amélioration du point de vente par les acteurs du hard discount.

1.2. Face aux limites de leur modèle historique et à de nouveaux défis, les groupes de la grande distribution opèrent un changement de stratégie aux conséquences importantes sur la géographie du commerce

1.2.1. Face au développement du commerce numérique, la grande distribution est contrainte de remettre en cause son organisation traditionnelle et renouvelle son offre commerciale

Après avoir laissé les *pure-players*³³ se développer, les groupes de la grande distribution sont entrés dans une phase de rattrapage en vue de sécuriser leurs parts de marché. Ceux-ci intègrent donc de nouvelles compétences et cherchent à proposer une nouvelle offre commerciale. Ils mettent ainsi en place une stratégie dite "**cross-canal**", qui met à profit l'ensemble des canaux physiques et dématérialisés d'information et de distribution, en jouant sur leurs complémentarités et les effets de synergie, au contraire des stratégies "multicanal" jusqu'ici développées qui juxtaposaient sans interaction *on-et-offline*. Il en découle une multiplicité des combinaisons possibles : *web to store*³⁴, *store to web*³⁵, *click & collect*³⁶.

1.2.1.1. Le développement du drive

Modèle récent introduit en France par Auchan à Leers en 2000, il consiste pour le consommateur à passer commande sur internet avant de venir la chercher dans un point de retrait permanent (le plus souvent un entrepôt indépendant). Il présente deux avantages : la rapidité et la facilité d'achat.

À partir de 2008-2009, on assiste à une accélération des ouvertures de ces équipements commerciaux qui se poursuit jusqu'en 2013.

Tableau 3 : Evolution des ouvertures de drives entre 2009 et 2013

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre d'ouvertures	88	145	274	676	711
Nombre total de drives	119	264	538	1214	1925

Source : Nielsen

2014 apparaît ensuite comme une année de transition. Le marché arrive à maturité, les premières fermetures d'équipement sont recensées et le maillage territorial apparaît de plus en plus fin, dans un contexte de durcissement du cadre réglementaire³⁷. Le rythme de la croissance annuelle du nombre créations ralentit donc et est estimé autour de 600 équipements. Il diminue depuis. Selon les données de LSA Experts, il y aurait ainsi eu 326 ouvertures en 2015.

³³ Acteur commercial exerçant son activité exclusivement sur internet, Amazon par exemple.

³⁴ Processus d'achat d'Internet au magasin : le client achète en ligne, mais passe récupérer sa commande dans le magasin de l'enseigne où il peut bénéficier de conseils et acheter d'autres produits.

³⁵ Processus d'achat qui va du magasin à Internet : le client va s'informer et regarder les produits en magasin et passe ensuite sa commande en ligne. C'est un modèle qui fragilise le commerce physique puisque celui-ci paie des frais de fonctionnement (salariés, bail, foncier) sans capter l'achat.

³⁶ Service qui permet au client de passer une commande en ligne et de venir récupérer le produit dans un point-relais (à proximité de son lieu de vie, de travail ou de transit).

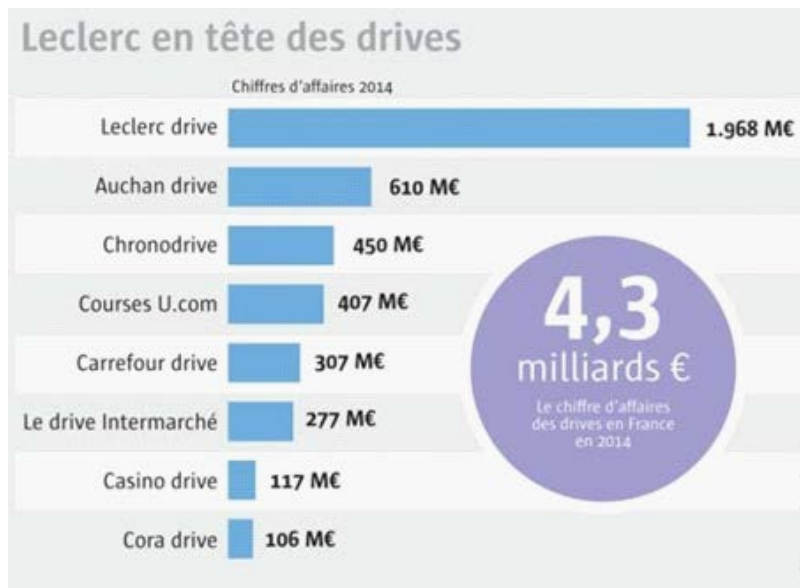
³⁷ La loi ALUR soumet les ouvertures de *drives* à une autorisation des CDAC à partir de 2014.

Annexe II

En mai 2016, on dénombre 4 025 *drives* en France pour un chiffre d'affaires annuel cumulé de 4,5 M€³⁸. Le *drive* représente 4,6% du marché de la grande distribution alimentaire et certaines hypothèses font état de la possibilité qu'il atteigne 10% en 2025³⁹.

C'est un secteur dominé à 78% par les groupes Leclerc et Auchan (Auchan Drive et Chronodrive) qui représentent respectivement 44% et 34% du marché.

Graphique 3 : Chiffre d'affaires des *drives* en France en 2014



Source : O. Dauvers.

On distingue trois modèles différents de *drive* :

- ◆ le "**drive-entrepôt**" ou "**déporté**" qui fonctionne avec son propre stock sur un site propre et indépendant. C'est un modèle qui nécessite un fort investissement au départ (au moins 2 millions d'euros) et une logistique efficace permettant un approvisionnement fréquent. Il est donc généralement porté par de grands groupes ;
- ◆ l'**entrepôt "accolé"** est une forme hybride où le drive est situé dans un espace propre, mais accolé au magasin ;
- ◆ le "**picking-magasin**" ou **point de vente intégré** est un système où les salariés font les courses dans le supermarché à la place du client qui vient ensuite les retirer au drive. Il est surtout développé par des enseignes de taille moindre (Système U, Intermarché). Ce modèle rencontre cependant des limites comme l'allongement des délais de livraison et une diversité limitée des produits qui mettent en question sa rentabilité et sa compétitivité.

Certains y ajoutent enfin le "*drive à pied*" (variante du *drive picking* en zone dense où la commande est retirée à l'accueil du supermarché de proximité) et le "*drive en étoile*" en expérimentation (la préparation des commandes est assurée dans un entrepôt "master" placé au centre du réseau des points de retrait ce qui permet de démultiplier les points de retrait et de réduire leur emprise foncière)⁴⁰.

³⁸ Source : Nielsen

³⁹ Source : Kantar Worldpanel.

⁴⁰ Durand C. , *E-Babel : Le drive et les enjeux métropolitains du e-commerce*, 2012.

Annexe II

Après un développement-éclair, le *drive* semble être aujourd'hui une réussite pour la grande distribution puisque selon les sources 21% à 36% des ménages en sont utilisateurs⁴¹. Il attire une clientèle particulière (jeunes ménages aisés avec enfants⁴²), qui achète essentiellement des produits spécifiques (produits alimentaires et produits volumineux ou pondéreux de consommation courante) et à une temporalité bien définie. Pour ce qui est des produits frais, cosmétiques et d'hygiène, les clients préfèrent la fréquentation du magasin physique qui permet de comparer et de choisir sur place. De même, le *drive* commercialise peu les produits "d'impulsion", que le client ne prévoit pas d'acheter avant d'entrer en magasin.

Le *drive* recentre donc le processus d'achat. Il réduit l'expérience-client et commercialise moins certaines catégories de produits. Il n'est donc qu'un appoint dans le circuit global de distribution, dont il ne représente qu'une part réduite. Il n'en demeure pas moins un secteur commercial en pleine croissance qui concurrence la vente traditionnelle.

Il présente néanmoins un certain nombre de faiblesses. Il s'inscrit tout d'abord dans une double concurrence des groupes entre eux, mais aussi au sein de leur propre portefeuille. Les parts de marché gagnées par le *drive* correspondent à une diminution de l'activité des grandes surfaces. Ainsi, pour les groupes Leclerc et Auchan, respectivement 30 % et 41 % du chiffre d'affaires des *drives* sont pris sur leurs propres magasins physiques⁴³. Le *drive* est bien un moyen de maintenir une croissance commerciale pour la grande distribution, mais il précipite aussi la remise en cause de son modèle de développement plus traditionnel.

Enfin, pour pérenniser sa stratégie de développement, le *drive* doit encore fidéliser et diversifier sa clientèle. Cela passe par une amélioration de l'expérience-client, une personnalisation de l'interface et un rapprochement du client (exemple des casiers de retrait⁴⁴).

1.2.1.2. La multiplication des formes du e-commerce

L'exemple du *drive* introduit la question des autres formes que peut revêtir ce que Olivier Badot appelle le *click/talk/touch and collect* qui pourrait devenir une tendance de fond de l'évolution du commerce. Un des enjeux majeurs demeure le dernier kilomètre qui sépare les plateformes logistiques du client final⁴⁵, ainsi que les services de livraison dans les zones moins densément peuplées. Une des réponses apportées est l'installation de *drives* automates ou de points de retraits intermédiaires, souvent au croisement de différents axes de transports.

Plus largement encore, l'adaptation du commerce au numérique est un enjeu qui dépasse la grande distribution. La même question se pose aux commerçants indépendants qui ne bénéficient pas de la même capacité d'innovation et de mutabilité que les enseignes. Dans ce cadre, l'accompagnement et la sensibilisation des commerçants au digital est un défi majeur.⁴⁶

⁴¹ Source : Harris Interactive.

⁴² Selon la Direction Générale de Entreprises, les ménages clients comptent en moyenne 3,2 personnes et occupent à 30% des professions de cadres ou intellectuelles supérieures.

⁴³ Source : Kantar Worldpanel

⁴⁴ Voir source suivante : www.lsa-conso.fr/proxidrive-des-casiers-de-retrait-au-format-drive,228699

⁴⁵ Certaines start-up comme Tok-Tok-Tok se sont lancées dans ce secteur.

⁴⁶ Voir : Badot, O. , Lemoine J-F. , Butery L. , *Prospective du commerce urbain. Tendances, gouvernance et acteurs*, CCIP, 2013, p.41.

1.2.2. La concurrence exacerbée et les difficultés rencontrées par les équipements commerciaux périphériques incitent les enseignes à se tourner vers les centres-villes et à y développer un nouveau pan de leur activité

Les grands groupes de la distribution se sont spécialisés dans l'exploitation d'équipements commerciaux avec une forme et une volumétrie particulières (plus de 2500 m² en France), une implantation le plus souvent en périphérie des villes, une zone de chalandise de plusieurs kilomètres et une accessibilité essentiellement automobile, à proximité des axes structurants de communication. Cependant, face à la baisse de rentabilité⁴⁷ au m² et l'essor de nouvelles formes de commerce, les enseignes investissent désormais de nouveaux marchés.

On assiste ainsi de plus en plus à l'émergence de surfaces de vente dépendantes de ces groupes, mais plus restreintes (entre 200 et 900 m² au maximum), localisées en cœur de villes ou dans des pôles de centralité (grandes villes comme territoires ruraux) et avec une zone de chalandise qui n'excède pas quelques centaines de mètres. Le changement est radical pour ces acteurs qui optent pour un modèle opposé à celui de l'hypermarché qui a fait leur réputation autant que leur croissance économique et a « fondé leur mariage avec la ville pendant près d'un demi-siècle⁴⁸ ».

1.2.2.1. Facteurs explicatifs

Pour s'insérer davantage dans la mondialisation et profiter de l'émergence de la classe moyenne dans certains pays en développement, les groupes français se lancent à la conquête de nouveaux marchés dans les années 1980-1990. De nombreuses tentatives se sont cependant soldées par des échecs. La crise de 2009 a aussi montré que dans un contexte de réduction de l'investissement, les valeurs boursières ayant le mieux résisté étaient celles des distributeurs toujours très implantés dans leur pays d'origine. Cela explique la concentration de ces acteurs sur les marchés européens jugés plus porteurs et culturellement plus proches.

Enfin, le droit européen a contribué à assouplir les réglementations nationales en matière de libre implantation et d'égalité de traitement entre les grandes surfaces par le biais de la Directive « Bolkestein » en 2006⁴⁹. Cette évolution législative a également contribué à recentrer leur activité sur le marché national.

⁴⁷ Procos note une diminution annuelle des rendements commerciaux de 1% depuis 1995.

⁴⁸ Lestrade S. , « Le commerce de proximité de la grande distribution en France. De nouveaux modèles de magasins pour de nouvelles relations avec la ville ? », dans *Les Annales de la recherche urbaine*, n°108, Octobre 2013, p. 24-35.

⁴⁹ La Directive Bolkestein est un projet de loi présenté sous le titre « Directive relative aux services dans le marché intérieur ». Elle vise à instituer le principe dit « du pays d'origine » qui institue l'obligation pour un Etat d'accepter l'implantation d'un prestataire de service étranger selon les règles en vigueur dans son pays d'origine. Elle a suscité de vives critiques concernant notamment le risque de baisse de la qualité de service, de concurrence déloyale et de dumping social de la part de nouveaux entrants. La Directive a finalement été modifiée et adoptée le 16 Décembre 2006, contribuant à la libéralisation du marché européen.

Annexe II

En parallèle, on assiste en France à la remise en cause des grands formats de vente. Le marché de la grande distribution arrive à saturation du fait des livraisons de surfaces commerciales qui se poursuivent, alors que le pouvoir d'achat des ménages stagne. Les grands groupes mettent alors en place une stratégie visant la concentration de leur activité commerciale par le biais de fusions-acquisitions et l'extension des surfaces de vente. De plus, en 1996, la loi Raffarin abaisse de 1500 m² à 300 m² le seuil à partir duquel les grandes surfaces doivent demander une autorisation d'ouvrir à une CDEC (aujourd'hui CDAC). A partir de 1000 m² de surfaces commerciales, des études d'impacts supplémentaires doivent être aussi réalisées et une enquête publique doit être menée lorsque l'équipement commercial dépasse 6 000 m². Cela implique donc un coût temporel et financier plus important. Initialement conçu pour freiner le développement du hard-discount, ce dispositif législatif a finalement amené les grands distributeurs à faire évoluer leur modèle commercial vers des formats plus restreints.

Le commerce a aussi dû s'adapter à des modes de vie et de consommation qui évoluent et plus particulièrement à une plus grande mobilité personnelle, à la personnalisation du style de vie, à l'exigence croissante de produits et de services de qualité, au besoin d'éthique et à la quête d'émotions et d'expériences nouvelles⁵⁰. La composition des ménages change également (vieillesse, réduction de la taille du foyer). Cela participe de la diminution de la fréquentation des hypermarchés initialement conçus pour des courses en famille et des achats en plus grandes quantités et du retour aux commerces de centres-villes plus accessibles et plus conviviaux.

Sous l'effet de facteurs économiques, juridiques et socio-démographiques, le modèle historique de la grande distribution est contraint de se recomposer depuis les années 2000 (standardisation de l'offre, baisse de rendement au m², coût croissant de la voiture, sensibilité au développement durable). Celle-ci se tourne ainsi de plus en plus au commerce de proximité.

1.2.2.2. Des concepts commerciaux territorialisés

La mise en œuvre de cette nouvelle stratégie amène les enseignes à transformer leurs outils et à renouveler leurs concepts et leurs produits.

Les enseignes se réorganisent donc et recalibrent leur offre commerciale pour s'adapter au consommateur et au marché local. Monoprix et Carrefour mettent en place une typologie de concepts qui, tout en étant standardisée, s'articule finement avec le site d'implantation et le type de consommation.

C'est particulièrement visible dans le cas de Carrefour :

- ◆ Carrefour Market : supermarché de proximité de plus de 900 m² ;
- ◆ Carrefour Contact : magasin de proximité en milieu rural ;
- ◆ Carrefour City : magasin de proximité en milieu urbain (ce concept est décliné en deux versions : Carrefour Conscience en hypercentre et Carrefour Quartier dans les zones résidentielles) ;
- ◆ Carrefour Express : magasin de proximité immédiate à vocation de dépannage.

⁵⁰ Colla E. *La grande distribution européenne*, Paris, Vuibert, 2001.

Annexe II

Cette offre est complétée en 2010 par Carrefour City Café, tourné vers la restauration sur place. Ces concepts sont issus de la politique de convergence de marque développée par le groupe qui réorganise ses cinq filiales de petits formats, intégrées au groupe lors des vagues de fusions-acquisitions (Champion, Ed, Shopi, Dia, 8 à Huit). L'objectif est de leur faire bénéficier de l'image positive de l'enseigne et de leur affecter une nouvelle place dans le réseau (sous appellation Carrefour City pour Marché Plus, Carrefour Contact pour Shopi). Des tests (qualité et tenue du magasin, rendement au m², amplitude du volume horaire, respect de la politique tarifaire) permettent de vérifier leur adéquation aux concepts de proximité nouvellement développés.

La stratégie de redéploiement de l'activité de Casino à partir de 2011 est moins radicale. À l'exception de Petit Casino qui fait son apparition, les noms historiques sont conservés. En revanche, les concepts Spar et Vival sont modernisés et davantage ouverts aux services : livraison par Allo C'Livré, mise en place de points de retraits Cdiscount.

De même, dans le groupe Auchan, A2pas est essentiellement adaptée aux espaces métropolitains, est une autre illustration de l'adaptation à la proximité et à différentes catégories d'espaces de la grande distribution. Enfin, Francap, dernier acteur important du secteur et gestionnaire d'un réseau de 600 Coccinelle et Coccimarket, apparaît plus en retrait et déstabilisé depuis le départ de Mistral⁵¹.

Ces différentes évolutions sont le signe d'une prise en considération croissante des particularités locales et d'une adaptation aux spécificités propres au marché de proximité, non seulement de la grande distribution, mais aussi d'enseignes spécialisées⁵². Elles s'inscrivent pleinement dans l'objectif d'utiliser la localisation comme composante de leur stratégie de segmentation-différenciation. Le positionnement des marques n'est plus holistique, mais individualise la demande et cherche à répondre avec précision aux attentes d'une clientèle spécifique.

1.2.2.3. Une diversification des systèmes d'exploitation

Si certains groupes, comme Cora dans l'exploitation de son réseau Coccinelle, sont restés fidèles au modèle intégré ou succursaliste⁵³, la plupart des enseignes de la grande distribution ont également fait évoluer leurs modes traditionnels de gestion.

Elles vont donc vers le commerce organisé et développent différents liens juridiques et contractuels avec les commerçants indépendants, plus adaptés à un commerce de proximité souple et multiforme, tout en restant avantageux puisqu'ils leur permettent d'étendre leur réseau en partageant les risques avec l'exploitant. Celui-ci recouvre deux formes :

- ◆ le commerce associé, qui comprend les systèmes coopératifs comme Intermarché, Leclerc et System U, adopte une organisation où chaque adhérent du réseau est également actionnaire et décisionnaire ;

⁵¹ Mistral est une coopérative de magasins de proximité qui a quitté Francap pour System U en 2010.

⁵² Philippe Moati relève notamment l'exemple du groupe Monceau dans le commerce des fleurs qui diversifie son portefeuille de concepts : Monceau Fleurs (concept urbain offrant un choix large à prix attractif), Rapid'Flore (concept *discount* de proximité) et Happy (concept *low-cost* implanté dans les zones urbaines à fort trafic (Voir Moati P., *La Nouvelle révolution commerciale*, Odile Jacob, 2011, p. 106).

⁵³ La notion fait référence à des réseaux de points de vente contrôlés et appartenant à une maison-mère. Les points de vente sont dirigés par des salariés du groupe (Source : Fédération du Commerce Coopératif et Associé).

Annexe II

- ◆ la franchise utilisée par des enseignes comme Auchan, Carrefour, Casino permet au franchisé qu'elles ont sélectionné d'exploiter sa marque, son concept et son savoir-faire en contrepartie d'une compensation et le plus souvent d'un droit d'entrée. Elle inclut nécessairement une enseigne commune, une politique commerciale commune, une assistance et une formation⁵⁴. Ce contrat est le plus souvent assorti d'une licence de marque qui permet l'exploitation de la marque par le commerçant en échange d'une redevance forfaitaire ou calculée sur son chiffre d'affaires.

Le franchisé bénéficie donc d'un accompagnement régulier et de la notoriété du groupe, mais il doit disposer en amont d'un apport financier important et se plier à un cahier des charges exigeant.

On assiste donc à un intérêt nouveau de la part des acteurs de la grande distribution et à un regain d'attractivité de la proximité, format du passé en passe de devenir format d'avenir⁵⁵. De ce fait, ils réinvestissent les centres-villes et les espaces de proximité grâce à de nouveaux concepts commerciaux et outils de gestion. Ils réaffectent également une partie de leur portefeuille vers ces petites surfaces commerciales au détriment de leur activité discount. Cela se traduit par une augmentation du nombre de supérettes (+76 % entre 2001 et 2010) et de la part des commerces de proximité dans le commerce alimentaire (13 % en 2013 selon Kantar qui envisage un chiffre de 20 % à horizon 2020).

Ce retour à la proximité se double enfin d'un changement d'acteurs. La grande distribution met à profit les atouts des petites et moyennes surfaces (flexibilité, potentiel de différenciation, qualités relationnelles, logique de proximité) et les combinent aux atouts historiques de ses réseaux de grande ampleur (centrale d'achat, rigueur de la gestion, communication et publicité nationales). Cela lui offre un avantage compétitif important sur le commerce indépendant.

1.2.3. Les promoteurs ont intégré certaines limites du modèle périphérique traditionnel et mettent en place une « stratégie de l'attractivité renforcée » qui s'appuie sur des concepts renouvelés qui croisent les fonctions urbaines dans des opérations complexes et intégrées

Afin de proposer des centres commerciaux attractifs, les développeurs de ces équipements cherchent à renouveler les concepts et produits qu'ils destinent aux enseignes spécialisées et de la grande distribution⁵⁶. Ils partagent un même constat d'une crise de rentabilité et d'attractivité du modèle qui a fait leur succès. Celle-ci se double de critiques virulentes à l'égard de la pollution visuelle occasionnée en entrées de villes. Ils prennent enfin de plus en plus en compte la part croissante qu'occupent les loisirs dans la définition que les consommateurs donnent du bonheur et dans l'affectation de leur temps⁵⁷.

⁵⁴ Source : Fédération du Commerce Coopératif et Associé.

⁵⁵ « Un format du passé en format d'avenir ? », IRI, 2014.

⁵⁶ Il peut y avoir des intérêts divergents entre enseignes et promoteurs, lorsque ces derniers interviennent dans la gestion de l'équipement commercial, puisqu'ils fixent et perçoivent les loyers. De même, la logique de rentabilité davantage court termiste des promoteurs est parfois en contradiction avec le projet de territoire des collectivités territoriales qui s'inscrit à plus long terme

⁵⁷ Voir Siounandan N., Hebel P., Colin J., « Va-t-on vers une frugalité choisie ? », dans *Cahier de recherche*, n°302, CREDOC, 2013.

1.2.3.1. Une combinaison des fonctions urbaines

Ainsi, les promoteurs mettent en œuvre une stratégie dite de "l'attractivité renforcée⁵⁸", axée sur la multifonctionnalité des équipements comme des quartiers qui les accueillent, qui permet la mutualisation des raisons de s'y rendre et le croisement des fréquentations occasionnelle et récurrente.

Les nouveaux centres commerciaux s'articulent donc avec des fonctions résidentielles (hôtellerie ou logements), de restauration, touristiques, culturelles ou encore ludiques⁵⁹. Des exemples internationaux comme l'Emirates Mall à Dubaï avec une piste de ski intérieure et le West Edmonton Mall au Canada avec 20 salles de cinéma, un parc aquatique et un parc d'attraction offrent des exemples extrêmes du développement du *fun shopping* ou *retailtainment*.⁶⁰ De façon plus fréquente en France, les surfaces commerciales sont adossées à un multiplex et à des espaces de restauration (exemple de Bercy Village à Paris).

Le même mouvement est à l'œuvre à l'échelle des quartiers. Les centres commerciaux sont de moins en moins conçus comme des pièces urbaines autonomes, mais intégrées à leur environnement aussi bien physiquement que fonctionnellement.

Les projets ne sont plus mono-fonctionnels, mais mixtes. Le programme des Rives de l'Orne à Caen associe aux surfaces commerciales (28 000 m²), 220 logements (en résidence sénior et en accession à la propriété), 25 000 m² de bureaux, un multiplex, un hôtel et une grande esplanade. De même à Saint-Nazaire, le centre commercial du Ruban Bleu joue un rôle à part entière dans le fonctionnement de la ville, en tant que lien entre ville basse et centre-ville.

1.2.3.2. Un renouvellement et un enchantement de l'expérience-client

Les développeurs des équipements commerciaux recherchent également de plus en plus à monter en gamme et à dépasser la standardisation des *malls* traditionnels (galerie marchande structurés autour d'une locomotive comme un hypermarché ou une grande surface spécialisée).

Ils s'associent donc à des noms prestigieux de l'architecture, susceptibles d'imaginer des formes innovantes et de conférer une image forte au centre commercial. De plus, l'expérience proposée au client se veut inédite et sensationnelle. Dans le cadre de l'aménagement de Vill'Up à la Cité des Sciences et de l'Industrie, le promoteur Apsys a par exemple conclu un partenariat avec l'entreprise Sky Venture, pour la construction d'un simulateur de chute libre de 23 mètres de haut dans un tube en verre, ce qui constitue une exclusivité nationale. L'offre et le lieu doivent être exceptionnels, afin de s'affirmer comme des objets de curiosité.

L'intérieur des centres commerciaux fait aussi l'objet d'une attention toute particulière, afin de créer un cadre de qualité pour le consommateur. L'objectif est de faire de son acte d'achat un moment de plaisir. Une partie de l'espace de vente est par exemple dédié à l'accueil d'évènements et d'éléments de décoration (espaces verts, écrans). Des jeux de matériaux et la mobilisation constante des sens (NTIC, sons, lumière, odeurs) font de la visite une expérience sensorielle.

Les jeux d'ouverture entre espaces extérieurs et intérieurs permettent aux enseignes de créer des ambiances différentes allant de l'ouverture du magasin sur son environnement à la création d'un effet-club plus intime.

⁵⁸ Voir : Badot O. , "Petit essai de prospective du commerce", Avril 2016.

⁵⁹ Avec 12 % du temps urbain désormais dévolu au travail, les loisirs recouvrent une importance croissante dans les sociétés occidentales.

⁶⁰ Le *retailtainment* est un mot-valise anglais associant *retail* (commerce) et *entertainment* (divertissement).

Annexe II

L'aménagement intérieur des centres commerciaux nouvellement conçus s'appuie sur le triptyque suivant : mise en scène de l'espace et des vitrines, théâtralisation de l'offre commerciale et hédonisation de l'acte d'achat. Cela correspond bien à ce que Gilles Lipovetsky appelle la "consommation émotionnelle", vécue non pas comme une corvée, mais comme une expérience positive et réalisatrice pour l'individu⁶¹.

1.3. Une relation du commerce au territoire et à l'espace en recomposition

Le développement rapide des échanges immatériels contribue à recomposer la relation entre le commerce et l'espace. En même temps qu'il opère un mouvement de dévitalisation de certaines de ses emprises traditionnelles (centres-villes notamment), il investit de nouvelles formes et de nouveaux espaces où il apparaissait jusqu'alors en retrait.

1.3.1. Si le développement des NTIC contribue à une dématérialisation du commerce, on assiste également à un passage du virtuel au physique

La numérisation de l'activité de certains secteurs très présents physiquement dans les espaces urbains (banques par exemple) participe de la déterritorialisation du commerce. Cependant, certains opérateurs historiques du e-commerce, cherchant à développer une offre de services attractive à destination de leurs clients, multiplient les points de vente, d'accueil, de retrait. Ils alimentent donc deux mouvements contradictoires de « dé-et-re-spatialisation » du commerce.

1.3.1.1. Les pure players, du 100 % virtuel au "click and mortar"

Alors qu'à l'origine l'activité des *pure players* est entièrement dématérialisée, le concept de *click and mortar* se développe. Il permet d'associer l'offre numérique à une boutique "traditionnelle", avec pignon sur rue, qui sert de lieu non seulement de vente, mais aussi de retrait et permet la distribution et le paiement des produits. Si certains acteurs comme Amazon et Rue du Commerce n'ont pas fait le choix d'une présence physique, d'autres comme Cdiscount et Promovacances sont passés du virtuel au réel, considérant celui-ci comme un relais de croissance⁶².

En quelque sorte, il s'agit d'une nouvelle forme de *web-to-store*, même si dans le cas présent, l'offre numérique précède l'ancrage spatial, alors que c'est l'inverse dans le cas du commerce "physique" (qu'il s'agisse des indépendants, des enseignes spécialisées ou de la grande distribution).

En adoptant cette stratégie, les *pure players* cherchent à améliorer la complémentarité de leur offre et à tirer profit de la proximité avec le consommateur, tout en proposant les produits au prix du site internet. En effet, si l'e-commerce possède des avantages comparatifs en matière d'efficacité logistique et de stockage, il connaît également de faiblesses par rapport au commerce physique dans trois domaines :

- ◆ la qualité de service (notamment après-vente), de conseil et d'accompagnement du client;
- ◆ la visibilité (vitrine) et la lisibilité de la marque ;
- ◆ le contact et la fidélisation du consommateur.

⁶¹ Voir : Lipovetsky, G., *Le bonheur paradoxal. Essai sur la société d'hyperconsommation*, Gallimard, 2006.

⁶² Selon les secteurs d'activités, jusqu'à 50% des clients effectuent un achat imprévu lors d'un retrait de commande en magasin.

Annexe II

De plus, certains secteurs comme les produits cosmétiques, la parfumerie, l'habillement et la chaussure sont peu en phase avec une offre intégralement en ligne, car ils nécessitent de tester le produit avant de l'acheter. Spartoo, spécialisé dans la chaussure, a ainsi implanté une première boutique de 85 m² à Grenoble. Si l'offre en magasin n'est pas aussi diversifiée que sur internet (50 modèles contre plusieurs centaines en ligne), le groupe a su mobiliser les *big data* pour définir les modèles préférés de la population locale. Il projette également de développer son réseau, d'abord en propre, puis dans le cadre de contrat de franchise.

1.3.1.2. Une stratégie d'implantation encore prudente, mais qui se confirme

Les e-commerçants doivent désormais intégrer des savoir-faire que les commerçants indépendants comme les grandes enseignes maîtrisent depuis plus longtemps, aussi bien en matière de gestion de magasins (montages juridiques, perception des baux) que de "savoir-vendre" (sens du commerce, service et conseil au client). Ils recrutent ainsi régulièrement des collaborateurs ayant une expérience de ces métiers. Ils ont de plus été rendus "frileux" par les échecs de certains d'entre-eux comme Pixmania, spécialisé dans le commerce électronique, qui a fermé en 2013, la vingtaine de magasins qu'il avait ouvert dans les années 2000.

Un des outils auxquels ils ont recours est la "boutique éphémère" ou *pop-up store*, dispositifs de vente événementiels. Ils permettent une rencontre avec le client, sans limite spatiale et constitue un fort levier de marketing et de communication. C'est aussi un "testeur", non seulement des produits, mais aussi du terrain d'implantation potentielle d'un réseau plus durable de magasins physiques. De même, les groupes ouvrent des "magasins-pilotes" pour s'assurer de la rentabilité de leurs équipements et se concentrent sur de petits formats de vente (100 à 150 m²). Ils évitent ainsi les prix fixes trop élevés.

En définitive, le *click and mortar* offre un autre exemple d'imbrication entre commerce numérique et commerce physique et de développement de logiques d'entreprises *cross-canal*. Il montre aussi que les acteurs adaptent de plus en plus leur modèle traditionnel avec des réussites variables. L'exemple de Pixmania a montré le défi que constitue le déploiement d'un réseau de magasins pour des groupes historiquement étrangers à ce modèle. *A contrario*, Yves Rocher, initialement spécialisé dans la vente par correspondance de produits naturels et cosmétiques, est aujourd'hui à la tête d'une chaîne d'envergure mondiale de près de 1700 boutiques. C'est un symbole de mutation réussie.

Ce mouvement qui contrebalance la dématérialisation croissante de l'activité commerciale permet aussi de remettre en cause les scénarios envisageant le "tout-virtuel" et une éventuelle disparition du commerce physique. L'ancrage territorial devrait demeurer, car il possède des atouts que le virtuel cherche à mettre à profit.

1.3.2. Le passage d'une ville des lieux à une ville des flux entraîne l'émergence de nouvelles centralités commerciales et un nouveau modèle commercial: le « travel retail »

Comme le souligne Olivier Mongin, la « ville des flux » est en train de prendre le pas sur la « ville des lieux »⁶³ sous l'influence de moyens de déplacement toujours plus rapides, des distances lointaines et des échanges toujours plus denses de personnes, de capitaux, de marchandises, de services et d'informations. L'évolution des pratiques de mobilité entraîne une recomposition de la géographie des sites stratégiques en matière de commerce. Les lieux de croisement des flux revêtent donc une importance nouvelle.

⁶³ Mongin, O. , *La ville des flux. L'envers et l'endroit de la mondialisation urbaine* , Fayard, 2013.

Annexe II

Pour le commerce, ces temps intermédiaires dans l'itinéraire des voyageurs sont autant d'opportunités qu'il cherche à valoriser par le "*wait marketing*", c'est-à-dire la transformation du temps d'attente en temps d'achat⁶⁴. Il cherche à s'adosser le plus possible aux lieux de flux et aux axes de déplacement des voyageurs par ce qu'Olivier Badot appelle un phénomène de "viscosité commerciale"⁶⁵.

Un commerce de transit ou "*travel retail*" est donc en train de se développer, basé non plus sur des espaces résidentiels et une zone de chalandise, mais sur les pratiques de mobilité et sur les zones d'approvisionnement des consommateurs.

1.3.2.1. L'aéroport, lieu d'implantation traditionnel du "*travel retail*"

Depuis les années 1980, cette forme de commerce est présente dans les plateformes aéroportuaires, notamment grâce aux zones *duty free* qui bénéficient d'un cadre réglementaire exceptionnel et particulièrement attractif et proposent une offre internationale d'enseignes et de marques. En 2015, c'est d'ailleurs toujours la forme dominante de *travel retail* avec un chiffre d'affaires annuel de 2,7 milliards d'euros, soit 60% du secteur.

Figure 3: Ventilation du chiffre d'affaires du *travel retail* en 2015



Source : Xerfi-Precepta.

Leur dynamique est essentiellement due à deux facteurs de croissance : la hausse du nombre annuel de voyageurs (en 2015, les Aéroports de Paris ont accueilli 95,4 millions de voyageurs, soit une hausse de trois points par rapport à 2014) et la présence d'une clientèle internationale à fort pouvoir d'achat. Elle devrait être confortée par une diversification de l'offre et de nouveaux concepts innovants en mesure d'améliorer l'expérience-client.

1.3.2.2. Commerce et flux : la structuration des gares comme nouveaux pôles urbains d'échanges commerciaux

Les gares, quant à elles, bénéficient d'une hausse du nombre de visiteurs moins rapide, mais s'affirment comme des lieux de transit captant de plus en plus de flux et recouvrant de ce fait un caractère stratégique pour les enseignes.

⁶⁴ Voir : Badot, O. , Lemoine J-F. , Butery L. , *Prospective du commerce urbain. Tendances, gouvernance et acteurs*, CCIP, 2013, p.41.

⁶⁵ Voir : "Promouvoir les nouvelles centralités commerciales", CCIP, 2016.

Annexe II

En tant que lieu de transit, elles proposent traditionnellement une offre commerciale qui associe des enseignes spécialisées dans les produits cosmétiques, le textile et la chaussure, la gastronomie (de la Brioche Dorée au traiteur Flo) et la presse (Relay est présent dans 700 gares). De plus, à la manière des gares allemandes ou japonaises, les plus grandes d'entre-elles intègrent progressivement des surfaces commerciales importantes et extrêmement rentables. En deux ans, de 2012 à 2014, la Gare Saint-Lazare (100 millions de voyageurs annuels) est devenue le deuxième centre commercial le plus performant de France (Coeur Saint-Lazare regroupe 80 boutiques sur 10 000 m²)⁶⁶. De même à la Gare du Nord, pour un échantillon regroupant notamment Paul, Footlocker, Sinequanone, La Redoute et Fnac Services, la rentabilité au m² est plus élevée que dans les centres commerciaux (10 000 euros/m² contre 8 000 à 9 000 en moyenne). Les gares sont en effet des espaces commerciaux attractifs pour les visiteurs et performants pour les enseignes comme le montre le schéma précédent (1,2 Md€ de chiffre d'affaires). Leur taux de captation (part de clients qui entrent dans le magasin sur le nombre total de voyageurs) est de 33% en moyenne et 60 à 75% des visiteurs deviennent acheteurs.

Face à cet enjeu, la SCNF a développé des compétences et une filiale spécifiques, Retail & Connexions (ex-A2C). Elle est en charge de la programmation commerciale dans les gares et de l'adaptation de l'offre (diversité et adéquation des marques et des enseignes), de l'exploitation de 180 000 m² de surfaces commerciales et de la gestion de 1 500 contrats. Elle gère les gares en propre ou dans le cadre de concession avec des foncières et des acteurs spécialisés de l'immobilier commercial, comme c'est le cas de Klépierre à la Gare Saint-Lazare ou Altaréa à Gare du Nord. Après mise en concurrence des enseignes candidates par appel d'offres, les baux leur sont octroyés pour des durées allant de 5 à 7 ans après versement d'une prime d'entrée (contre 12 ans en moyenne dans les centres commerciaux). Ces conditions sont souvent difficiles pour les exploitants qui disposent d'un temps plus restreint pour dégager un bénéfice de leur activité.

Pour conforter sa position stratégique et profiter de cette manne financière, la SNCF envisage d'aménager de nouvelles surfaces commerciales. Retail & Connexions (ex-A2C) projette ainsi de passer à 300 000 m² à l'horizon 2023. De plus, alors que 50% du chiffre d'affaires des surfaces commerciales reposent sur les seules gares de Lyon et Paris et que seulement une quarantaine de gares sur 3000 proposent une offre commerciale⁶⁷, une ouverture progressive aux gares plus petites est envisagée. Cela passera par le développement de nouveaux concepts tournés notamment vers les formats de proximité qui compléteront ou concurrenceront⁶⁸ les commerces indépendants par une nouvelle offre et une amplitude horaire plus grande.

Certains acteurs⁶⁹ énoncent même l'idée que "le modèle de la gare d'aujourd'hui, ce serait plutôt la place du village ou le cœur de la ville⁷⁰". Elle serait alors davantage organisatrice et polarisatrice dans le fonctionnement urbain et croiserait les populations : voyageurs, riverains, passants, résidents.

⁶⁶ Simonet S., "Il faudrait que tout change pour que rien ne change...", dans *Du Far West à la ville : l'urbanisme commercial en question*, sous la direction de C. Garcez et D. Mangin, Parenthèses, 2014, p.70.

⁶⁷ Voir : "Commerces en gare", Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, 2013.

⁶⁸ La question d'une concurrence accrue et d'une potentielle sur-offre se pose également à l'échelle des grandes gares dont les centres commerciaux fragilisent ceux qui sont implantés à proximité depuis plus longtemps. C'est le cas de Coeur Saint-Lazare qui est implanté en face du centre commercial du Passage du Havre.

⁶⁹ D'autres comme Bernadette Laclais, Présidente de l'association Centre-ville en Mouvement, reprochent à la SNCF de reproduire la structure commerciale des centres villes proches des gares et de les mettre en danger.

⁷⁰ Voir : "Les gares se muent en centres commerciaux", *Le Figaro*, 6 Septembre 2011.

Annexe II

Enfin, Retail & Connexions poursuit l'objectif de mutualiser les raisons de fréquenter les gares et à en faire non seulement des lieux de passage, mais aussi de destination. Ainsi, de plus en plus de services s'y implantent (pressing, coworking, crèches comme à Roanne et Pôle Emploi à Dreux). Le retrait de commandes faites en ligne est également en pleine expansion grâce au déploiement de 112 Collect & Station. Il témoigne d'un souci d'optimiser le temps de déplacement des voyageurs et d'intégrer les gares aux circuits de commercialisation des distributeurs.

En définitive, dans un contexte économique morose, le commerce de transit bénéficie d'une croissance annuelle d'environ 10% par an depuis 2002. La fréquentation des aéroports et des gares devrait continuer à croître entraînant une hausse de la fréquentation des emplacements commerciaux attenants. Les stations de métro et RER suivront vraisemblablement aussi cette évolution, profitant des opportunités existantes dans les plus grandes d'entre elles (à la Défense par exemple) et à venir du fait de la fermeture de certains guichets (billetterie de plus en plus automatisée).

Plus largement, l'intégration d'une offre de services de plus en plus étoffée et l'insertion dans les stratégies cross-canal des opérateurs ouvrent de nouvelles perspectives de développement pour le *travel retail*.

2. Éléments de prospective sur le commerce demain

Les tendances évoquées tant chez le consommateur que du côté des enseignes dessinent de profondes mutations qui posent de nouvelles questions aux acteurs privés et publics de l'urbanisme commercial et qui interrogent quant au devenir des centres-villes.

2.1. La révolution commerciale actuellement à l'œuvre se poursuit et va renforcer certaines tendances aujourd'hui émergentes

2.1.1. Vers un maintien du commerce physique à travers l'émergence d'une forme hybride de commerce

L'ampleur que va prendre le e-commerce est difficilement estimable, mais les avis de spécialistes convergent pour dire que son développement devrait se poursuivre, alors qu'en parallèle le commerce physique est susceptible de muter pour maintenir son activité (arrivée de nouveaux acteurs avec les *pure players* qui re-spatialisent une partie de leur activité et adaptation du commerce physique).

C'est donc une forme hybride de "commerce connecté"⁷¹ qui devrait émerger dans les prochaines années, reprenant les atouts du commerce en ligne (recherche, information, gain de temps, commande possible en permanence) et du commerce physique (contact, prise de possession immédiate, test du produit et mise en scène).

Pour perdurer, le commerce physique va observer un double mouvement d'intégration d'Internet à son activité (pour gagner en agilité et tenter de garder ses parts de marché) et de valorisation de ses spécificités et complémentarités avec le commerce électronique.

⁷¹ Voir : Barba C. , "2020, la fin du e-commerce ou l'avènement du commerce connecté", FEVAD, 2011.

Annexe II

Un "scénario du commerce serviciel"⁷² semble se dessiner, où le commerçant joue un rôle de conseil de plus en plus important. Cela implique un véritable changement de sa posture et une révision de la nature de la relation marchande qui évolue d'une logique purement transactionnelle vers une offre en services à destination du client, comprise comme nouveau levier de valeur ajoutée. En amont de l'achat, celui-ci bénéficie d'un accompagnement, de l'information du vendeur sur les caractéristiques du produit et de son engagement sur sa qualité. Le commerçant joue pleinement son rôle de "sélectionneur de produits"⁷³, puisqu'il guide le consommateur, là où les e-commerçants proposent une offre certes pléthorique, mais non hiérarchisée. Les *pure players* cherchent également à mettre en œuvre une stratégie comparable, mais celle-ci est automatisée et fonctionne le plus souvent à partir d'une typologie de consommateurs et non d'une relation personnalisée. Cette logique se poursuit en aval de la transaction où le client est accompagné dans l'utilisation, la mise en fonctionnement et l'entretien du produit, pour qu'il puisse bénéficier plus rapidement de ses "effets utiles"⁷⁴. Ainsi, certaines enseignes mettent en place une "assistance à maîtrise d'usage" comme l'évoque Pascal Madry, directeur de l'Institut pour la ville et le commerce, par le biais de cours (de bricolage chez Leroy Merlin ou de cuisine chez Du bruit dans la cuisine) et de formations (au massage et à l'aromathérapie chez Résonances). Elles sont de plus particulièrement attentives à l'avis et à l'évaluation du client.

Plus largement, le développement de modèle « serviciel » s'inscrit dans une recherche de proximité décuplée avec le consommateur qui pourra se traduire autant par des magasins physiques que par un usage intensif des NTIC dans une logique « ubiquitaire »⁷⁵.

2.1.2. Vers la mise en place d'un commerce de précision

En parallèle, Philippe Moati identifie une autre tendance de fond qui est actuellement à l'œuvre : le développement d'un "**commerce de précision**" et d'une offre de plus en plus segmentée qui tient compte de l'individualisation des comportements de consommation et de la concurrence accrue.

Alors que la grande distribution s'est d'abord spécialisée dans une offre adressée à l'ensemble des consommateurs, celle-ci est de plus en plus remise en cause par des concepts à la fois plus diversifiés et plus précis dans la catégorie de consommateur qu'ils visent. Ceux-ci se développent d'autant plus que le traitement et la collecte informatiques de données permettent d'accéder à une connaissance de plus en plus fine des attentes des clients, de leurs pratiques et de leurs préférences.

⁷² Voir : Moati P. ? "La vente à distance dans la nouvelle révolution commerciale", *Cahier de recherche*, CREDOC, n°261, 2009.

⁷³ Voir Entretien avec M. Jérôme Bédier, directeur général délégué Groupe Carrefour.

⁷⁴ L'économie des "effets utiles" théorisée par Philippe Moati notamment renvoie à l'idée que les produits ne doivent plus être commercialisés pour leurs caractéristiques propres, mais pour leur capacité à résoudre les problèmes du consommateur. Cela rejoint la proposition d'offre "en bouquets" qui associent les biens et les services, selon leur complémentarité et leur capacité à résoudre ensemble une série de problèmes.

⁷⁵ Cette notion est fréquemment utilisée par O. Badot. Elle désigne l'utilisation des réseaux à distance et des nouvelles technologies (surtout la téléphonie mobile) qui permettent d'être au contact du consommateur et de ses exigences en permanence et en tout lieu. Ces technologies sont aussi appelées "ATAWADAC" (pour «Any Time Any Where Any Device Any Cloud»).

Annexe II

Cela a d'abord profité au e-commerce du fait de transactions réalisées intégralement sur Internet, mais l'introduction de cartes de fidélité a permis au commerce physique de rattraper son retard dans le domaine. Ces stratégies de "différenciation-segmentation" se fondent autant sur des critères de revenus, d'âge (Jennyfer pour les adolescents) et d'occasion d'achat (festif par exemple chez les traiteurs Flo et Fauchon), que sur des registres symboliques et immatériels (haut de gamme chez Ralph Lauren, mais décontraction chez sa filiale Denim and Supply). Elles se mettent en application par différents leviers comme l'aménagement du point de vente, la proposition de services et d'offres exclusives ou encore la valorisation d'une image de marque.

La précision et la segmentation de l'offre commerciale dépassent la conception des produits. Les équipements commerciaux de proximité de la grande distribution et le *travel retail*, permettent de voir que cette logique s'applique également au choix du lieu d'implantation (calibrage de l'offre selon les catégories de ménages présentes ou selon les déplacements des consommateurs).

2.1.3. Vers une certaine standardisation des équipements commerciaux

Comme expliqué ci-dessus, les développeurs renouvellent leurs concepts et leurs produits partageant le même constat d'un modèle traditionnel de l'hypermarché dépassé. Leur nouveau modèle s'appuie sur une volonté de proposer des équipements inédits. On remarque que les promoteurs partagent un discours et un référentiel commun fondé notamment sur l'émotion et l'innovation dans le choix des formes et l'utilisation des matériaux. De plus, s'ils cherchent à développer la multifonctionnalité de leurs équipements, celle-ci s'appuie souvent sur le tryptique "commerce-culture-loisirs" qui entraîne fréquemment une "répétition des ambiances" d'un centre commercial à l'autre. Celle-ci est renforcée par la présence d'enseignes semblables d'un équipement à l'autre.

Cela interroge sur une potentielle standardisation de la production des centres commerciaux de nouvelle génération. Les acteurs du secteur se concurrencent tous sur un même terrain, sans véritable bouleversement du modèle dominant.

2.2. La révolution commerciale à l'œuvre et les stratégies développées par la grande distribution remettent en question le fonctionnement traditionnel du commerce dans les cœurs de ville

Les centres-villes, et le tissu commercial des villes moyennes particulièrement, sont affectés par un phénomène de fragilisation. Celui-ci pourrait se poursuivre en l'absence d'une réorganisation et concentration de l'offre commerciale, de valorisation des aménités et de revitalisation globale (prenant en compte notamment l'habitat, le stationnement, les espaces publics).

La réussite de ces stratégies est tributaire du potentiel local susceptible d'être exploité (niche productive, richesse patrimoniale et culturelle, attractivité touristique) et des jeux d'acteurs (rivalité ou entente politique, impulsion des élus, mobilisation des acteurs économiques, vitalité du tissu associatif), ce qui implique de penser davantage les équilibres commerciaux à l'échelle du bassin de vie.

Les mouvements d'évolution observés – mode de consommation et stratégie des grands acteurs du commerce physique et du e-commerce – pourraient remettre en cause la place des commerçants indépendants et leur marché traditionnel. Trois scénarios peuvent être esquissés :

Annexe II

- ◆ un déclin généralisé : les indépendants comme les franchisés n'investissent plus le cœur de ville, le quittent ou disparaissent, entraînant une déqualification chronique et irrémédiable du centre-ville ;
- ◆ une domination des formats de proximité par la grande distribution et les grandes enseignes spécialisées d'envergure nationale: les commerces indépendants ne parviennent pas à se maintenir (disparition ou franchisation), ce qui conduit à une banalisation des centres, stéréotypés et semblables les uns aux autres ;
- ◆ une structuration des indépendants en organisations intégrées qui leur permet de s'inscrire en complémentarité avec la grande distribution et les centres commerciaux et de bénéficier d'un « effet d'image » et de leur rôle structurant⁷⁶ ; en lien avec la stratégie des collectivités territoriales, ils cultivent leur différence et leur complémentarité dans l'assortiment proposé par une polarité commerciale et mettent à profit les tendances qui leur sont favorables : essor des valeurs d'alterconsommation, attractivité renforcée des petits formats (« small is beautiful »), évolution du commerce vers les services, valorisation de l'expérience-client.

Cette dernière option implique notamment de réfléchir à l'articulation entre des locomotives commerciales (enseignes spécialisés, centres commerciaux) et un linéaire commercial qui conserve une certaine diversité. Dans ce cas, les collectivités territoriales favorisent ce rôle de locomotive en faisant valoir leur capacité de négociation face aux opérateurs privés. À Beauvais par exemple, en lien avec la construction du centre commercial de centre-ville du Jeu de Paume, le promoteur Hammerson a mis en place un fond de soutien aux boutiques environnantes de 100 000 euros pour qu'elles réalisent des travaux de rénovation de leurs façades.

Cela suppose également une action volontariste et coordonnée des acteurs dans le sens de l'appropriation par les commerçants des outils numériques, de l'expérimentation et de l'innovation.

En effet, selon une étude BVA-Mappy⁷⁷, en Décembre 2014, 46 % des commerçants indépendants avaient un site web et ils étaient 74 % à s'en servir dans un objectif de présentation des produits et services et 74 % pour indiquer les horaires d'ouverture et leur localisation. En revanche, seuls 31 % d'entre eux utilisaient ce canal comme espace de commercialisation, signe d'une utilisation encore restreinte des potentialités du commerce numérique.

De plus, les initiatives expérimentales ponctuelles et locales sont parfois un relais utile pour la dynamique commerciale. À titre illustratif, l'opération "Ma boutique à l'essai" a permis l'ouverture d'une dizaine de commerces indépendants à travers l'Hexagone, dans des villes où il apparaît pourtant en déclin (Laon, Noyon, Maubeuge). Ce dispositif partenarial qui associe *a minima* un bailleur, une mairie et une structure d'aide aux entreprises (souvent complété par des banques, assurances...) donne l'opportunité à un "créateur" d'occuper pendant six mois un local vacant en échange d'un loyer négocié et revu à la baisse, ou d'une période de gratuité en échange de la réalisation de travaux. À l'issue de cet essai, celui-ci peut s'installer définitivement. Il bénéficie également d'un accompagnement à la création de son entreprise (outils de communication, aide au montage juridique et financier).

Cette initiative démontre que la revitalisation commerciale des centres-villes en perte de vitesse peut aussi s'appuyer sur des dispositifs ponctuels et expérimentaux. Elle semble aujourd'hui être un succès puisque les communes participantes se sont fédérées et que 13 boutiques ont ouvert en France depuis le lancement du concept en 2013 à Noyon.

⁷⁶ Voir : CNCC, "Le centre commercial et le centre-ville", 2015.

⁷⁷ Voir BVA - Mappy, « Web-to-store », Décembre 2014.

Conclusion

L'évolution des modes de vie, marquée par une individualisation croissante des comportements et des modes de consommation (développement accéléré du e-commerce, valeurs de l'alter-consommation, frugalité choisie ou contrainte) contribue à la transformation du paysage du commerce. Les modèles commerciaux traditionnels font aujourd'hui face à de nouveaux enjeux et sont amenés à s'adapter.

La grande distribution doit ainsi faire face à la crise de rentabilité du modèle périphérique qui a fait son succès et cherche de nouveaux marchés pour déployer son activité. L'ensemble des enseignes et des commerçants doit également composer avec l'arrivée des *pure players*, qui pose plus largement la question de la digitalisation du commerce.

Cette nécessité revêt un caractère d'autant plus stratégique pour les commerçants indépendants qu'ils ont rarement la capacité d'innovation et d'investissement susceptible de leur permettre de s'adapter. De plus, le modèle de proximité développé par la grande distribution introduit un phénomène de concurrence qui vient s'ajouter à l'offre de périphérie.

Face à ces deux évolutions majeures, la plupart des travaux consultés et des acteurs interrogés concluent qu'il n'est pas inéluctable que le commerce physique disparaisse et que l'offre commerciale décline de façon uniforme dans les centres des villes moyennes. L'un et l'autre vont cependant évoluer.

Ainsi, l'avènement du commerce connecté doit amener les commerçants à faire valoir leur savoir-faire et leur sens du commerce et du conseil tout en s'y adaptant. Internet apparaît comme un outil de visibilité et d'information, mais encore trop peu utilisé comme canal de commercialisation. Son usage doit donc être renforcé. Pour ce faire, deux catégories d'acteurs peuvent être des ressources utiles.

D'une part, les acteurs publics et parapublics, au premier rang desquels les chambres de commerce et d'industrie, ont un rôle à jouer en matière d'accompagnement à la digitalisation de l'activité des indépendants. Les collectivités territoriales peuvent également y contribuer en faisant la promotion de plateformes numériques de commerçants locaux.

D'autre part, des opérateurs du e-commerce développent un pan de leur activité en direction des commerçants indépendants. Cela se traduit par la mise en place de plateformes d'intermédiation⁷⁸ qui permettent une vente en ligne puis le retrait en magasin (génération d'une hausse de fréquentation) ou prennent en charge le ramassage dans le commerce indépendant et la livraison.

Le commerce de centre-ville est quant à lui susceptible de connaître des évolutions contrastées, déclinables en trois scénarios : le déclin généralisé, la domination par des enseignes d'envergure nationale (spécialisées ou de la grande distribution) et l'articulation entre des enseignes motrices et des commerçants indépendants localement organisés. Les ressources territoriales en présence, les stratégies mises en place et le volontarisme des acteurs publics apparaissent alors comme déterminants dans la trajectoire qu'il suivra.

⁷⁸ Elles sont communément appelées *marketplaces*.

Appendice A - Sources bibliographiques

Sans prétendre à l'exhaustivité, la mission a cherché à identifier des travaux de recherche, d'évaluation et d'observation publiés par les structures publiques, les organismes spécialisés et les laboratoires de recherche universitaire et scientifique qui sont dédiés à la question de l'urbanisme commercial et ses nouveaux enjeux.

ETUDES ET EVALUATIONS PUBLIQUES

La production de la part des structures publiques est limitée. On peut cependant évoquer :

- ◆ Le CEREMA (Centre d'Etudes et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement) : « Intégration des fonctions commerciales dans le tissu urbain : mixité, densité, desserte et insertion architecturale et paysagère », 2015.
- ◆ Réseau de la FNAU (Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme) : « Commerces en gare », Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, 2013.
- ◆ PUCA (Plan Urbanisme Construction Architecture) : « Figures anciennes, figures nouvelles du commerce en ville », *Annales de la Recherche urbaine*, n°108, octobre 2013.
- ◆ La DGE (Direction Générale des Entreprises) publie régulièrement des 4 pages thématiques dont certains ont été repris dans la suite de ce travail :
 - « Les *drives* : une nouvelle forme de commerce en forte croissance », les 4 Pages de la DGE, n°37, Septembre 2014.
 - « Les supérettes à la conquête des grandes villes », les 4 Pages de la DGE, n°54, Avril 2016.
- ◆ Les Chambres de Commerce et d'Industrie :
 - Badot, O., Lemoine J-F. , Butery L. , « Prospective du commerce urbain. Tendances, gouvernance et acteurs », CCIP, 2013.
 - « Promouvoir les nouvelles centralités commerciales », CCIP, 2016.
 - « Les mutations rapides du commerce », CCI Nantes Saint Nazaire, 2016.

ORGANISMES ET FEDERATIONS SPECIALISEES

Plusieurs fédérations spécialisées ont une production, notamment prospective et quantitative, abondante dans les domaines suivants :

- ◆ PROCOS (Fédération pour l'Urbanisme et le Commerce spécialisé) et son directeur Pascal Madry (également Directeur de l'Institut pour la Ville et le Commerce) : cet organisme s'est surtout intéressé aux mutations sociétales (nouveaux comportements de consommation, NTIC, développement durable, mondialisation) et à leurs impacts sur le mode de développement des enseignes du commerce spécialisé (diversification des formes et des formats, e-commerce, cross canal, internationalisation) ;
- ◆ CREDOC (Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de vie) :
 - Moati P. & Ranvier M., « Faut-il avoir peur du hard discount ? », *Consommation et modes de vie*, n°188, CREDOC, 2005 ;
 - Hebel P. & Mathe T. , « Représentations de la consommation en période de sortie de crise économique », CREDOC, 2015 ;
 - Moati P. , Jauneau P. , Lourdel V. , « Quel commerce pour demain ? La vision prospective des acteurs du secteur », *Cahier de recherche du CREDOC*, n°271; Novembre 2010 ;

Annexe II

- Moati P. ? « La vente à distance dans la nouvelle révolution commerciale », *Cahier de recherche*, CREDOC, n°261, 2009 ;
- Siounandan N., Hebel P., Colin J., « Va-t-on vers une frugalité choisie ? », dans *Cahier de recherche*, n°302, CREDOC, 2013.
- ◆ FEVAD (Fédération du E-commerce et de la Vente A Distance) : production annuelle de données statistiques et sur l'évolution juridique, règlementaire et économique de ses adhérents : Barba C, « 2020 : la fin du e-commerce ou l'avènement du commerce connecté ? », FEVAD, 2011.
- ◆ CNCC (Centre National des Centres Commerciaux) : prix, labels et études de la performance des opérateurs commerciaux adhérents. Le CNCC assure également l'actualisation de deux indices de performance et de fréquentation des centres commerciaux :
 - « Quel avenir pour le commerce de proximité dans les quartiers ? », CNCC, Juin 2013 ;
 - « Le centre commercial et le centre-ville », CNCC, 2015.

TRAVAUX UNIVERSITAIRES ET SCIENTIFIQUES

Le champ de la recherche universitaire et scientifique est assez restreint sur les sujets traités ici. Le commerce indépendant en particulier a concentré l'attention de la recherche bibliographique effectuée, mais très peu d'ouvrages et publications abordent les stratégies mise en œuvre par ces acteurs, face à des changements économiques et sociétaux qui affectent leur activité.

Economie et prospective

Ouvrages :

- ◆ Moati P., « L'Avenir de la grande distribution », Odile Jacob, 2001 ;
- ◆ Moati P., « La Nouvelle révolution commerciale », Odile Jacob, 2011.

Articles :

- ◆ Badot O., « Petit essai de prospective du commerce », Avril 2016 ;
- ◆ Moati, P., « Des facteurs de changement », *Revue prospective*, DATAR ;
- ◆ Moati P., « Quelle révolution commerciale ? », dans *Urbanisme*, n°377, mars-avril 2011.

Commerce et géographie

Sans entrer dans un exposé détaillé de l'émergence de la géographie appliquée au commerce, certains chercheurs ont focalisé leurs travaux sur les conséquences spatiales de l'évolution des pratiques et de l'urbanisme commerciale. Ils sont de plus en plus nombreux depuis les années 1980-1990 : Jean Soumagne (Université d'Angers), René-Paul Desse (Université de Bretagne occidentale), Arnaud Gasnier (Université du Maine), Sophie Lestrade (Univeristé Paris-Est-Créteil), Nathalie Lemarchand (Université Paris 8), Bernadette Mérenne-Schoumaker (Université de Liège), Alain Metton (Université Paris-Est-Créteil). Leurs analyses ont été ponctuellement mobilisées dans ce travail. La plupart d'entre eux ont également apporté leur contribution aux deux ouvrages collectifs dirigés par A. Gasnier :

Ouvrages :

- ◆ Mangin D. & Garcez C. (dir.), « Du Far West à la ville : l'urbanisme commercial en question », Parenthèses, 2014 ;

Annexe II

- ◆ Gasnier A. (dir.), « Commerce et ville ou commerce sans la ville ? », Presses Universitaires de Rennes, 2010 ;
- ◆ Gasnier A. & Lemarchand N. (dir.), « Le commerce dans tous ses états. Espaces marchands et enjeux de société », Presses Universitaires de Rennes, 2014.

Articles :

- ◆ Desse R-P., « La mobilité des consommateurs et les nouveaux espaces commerciaux », *Espaces, populations et sociétés*, 1999 ;
- ◆ Desse R-P., « Les centres commerciaux français, futurs pôles de loisirs ? ».

ANNEXE III

Comparaisons internationales

(Grande-Bretagne, Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Italie,
Espagne, Canada)

SOMMAIRE

1. DANS LES PAYS EUROPEENS ETUDIES, LE COMMERCE DE DETAIL, ET A FORTIORI LE COMMERCE DE PROXIMITE, CONNAISSENT DES DIFFICULTES SIMILAIRES A CELLES RENCONTREES EN FRANCE	1
1.1. Le commerce de détail constitue un secteur clé de la vitalité économique et contribue significativement aux évolutions du PIB et de l'emploi	1
1.1.1. <i>En Espagne, le commerce de détail est un secteur clé de l'économie porté par le tourisme.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>En Allemagne, le commerce de détail est perçu comme un pivot pour l'emploi, la croissance et la formation.....</i>	<i>1</i>
1.1.3. <i>Au Pays-Bas, le commerce de détail est appréhendé comme un moteur de l'emploi chez les jeunes.....</i>	<i>2</i>
1.1.4. <i>Au Royaume-Uni le commerce est un secteur important de son économie avec plus de 10% du PIB et 16% de la population active.....</i>	<i>2</i>
1.2. Des difficultés conjoncturelles ont fragilisé le secteur du commerce depuis 2008, avec une fin de période 2014-2015 qui semble marquer le tournant de la reprise.....	3
1.2.1. <i>Le commerce de détail britannique a vu son niveau de consommation maintenu par l'augmentation des prix après la crise de 2008.....</i>	<i>3</i>
1.2.2. <i>Le secteur du commerce de détail néerlandais enregistre depuis 2014 une augmentation de son activité après plusieurs années de contraction économique</i>	<i>4</i>
1.2.3. <i>Le commerce de proximité espagnol s'est montré particulièrement sensible aux évolutions du secteur</i>	<i>5</i>
1.2.4. <i>L'Italie ne montre pas de signes immédiats de reprise</i>	<i>5</i>
1.3. Le commerce de proximité est à la fois touché par des bouleversements structurels des modes de consommation et des facteurs conjoncturels défavorables.....	6
1.3.1. <i>Les modes de consommations connaissent des évolutions profondes.....</i>	<i>6</i>
1.3.2. <i>Le problème de la vacance commerciale témoigne en partie de la difficulté des commerçants à s'adapter aux chocs conjoncturels et aux évolutions structurelles</i>	<i>7</i>
1.4. Deux pays ont engagé une réflexion en profondeur pour poser le diagnostic d'une dévitalisation commerciale des centres-villes et se donner les moyens d'y répondre	8
2. LES LEVIERS D'INTERVENTION DIRECTE DES POUVOIR PUBLICS DANS LES PAYS OBSERVES OFFRENT DES EXEMPLES DE BONNES PRATIQUES POUR PARTIE ADAPTABLES EN FRANCE	13
2.1. Les outils d'organisation et de structuration de l'offre commerciale s'appuient sur un encadrement juridique et réglementaire à plusieurs niveaux.....	13
2.1.1. <i>La réglementation d'implantation commerciale peut permettre de maintenir le niveau de service souhaitée au sein de centres urbains</i>	<i>13</i>
2.1.2. <i>Une flexibilisation des heures d'ouverture légale des commerces.....</i>	<i>19</i>
2.1.3. <i>Un assouplissement des conditions d'accès et de stationnement au centre-ville.....</i>	<i>19</i>

2.2. Le financement des programmes d'aménagement et de réhabilitation des centres-villes contribue à leur attractivité et favorise le développement du commerce, notamment par la réutilisation des locaux vacants.....	20
2.3. L'utilisation du levier fiscal et notamment d'un allègement de la fiscalité à destination des petites et moyennes entreprises est plus rare	21
3. LES POUVOIRS PUBLICS SONT EGALEMENT EN MESURE D'ACCOMPAGNER ET DE STIMULER LES INITIATIVES PRIVEES.....	22
3.1. Des politiques publiques fondées sur l'instauration d'un dialogue entre les acteurs du commerce et une volonté d'anticiper les grandes évolutions du marché.....	22
3.1.1. <i>Les pouvoirs publics peuvent coordonner la réflexion prospective sur les stratégies de revitalisation commerciale</i>	<i>22</i>
3.1.2. <i>L'accompagnement vers la transition numérique apparaît également comme un enjeu crucial.....</i>	<i>23</i>
3.2. Soutenir le renouvellement de la gestion des centres-villes comme unité commerciale en tant que tel et favoriser la modernisation de ses infrastructures	24
3.2.1. <i>Les régions et les communes italiennes participent au développement des Centri commerciali naturali (CCN)</i>	<i>24</i>
3.2.2. <i>Le modèle des Business Improvement District (BID) a été adopté en Allemagne et au Royaume-Uni.....</i>	<i>27</i>
3.2.3. <i>Les Sociétés de Développement Commercial (SDC) mises en place au Canada constituent les formes d'association les plus contraignantes.....</i>	<i>28</i>
4. SYNTHÈSE DES ÉLÉMENTS DE BONNES PRATIQUES IDENTIFIÉES.....	29

Annexe III

Pour appuyer le diagnostic de la mission et ouvrir sa réflexion sur les propositions à formuler, la lettre de mission du 4 février 2016 demandait à la mission d'identifier les dispositifs de revitalisation commerciale de certains pays étrangers : le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, les Pays-Bas et le Benelux. Au regard des recherches préliminaires qui ont été menées, le Canada a également été intégré à ce périmètre pour des problématiques ciblées. Le travail de la mission a été alimenté par ses échanges avec les Services économiques étrangers et par des recherches plus approfondies sur les dispositifs les plus susceptibles d'être adaptés en France. Un tableau de synthèse résume l'ensemble de bonnes pratiques identifiées.

1. Dans les pays européens étudiés, le commerce de détail, et *a fortiori* le commerce de proximité, connaissent des difficultés similaires à celles rencontrées en France

1.1. Le commerce de détail constitue un secteur clé de la vitalité économique et contribue significativement aux évolutions du PIB et de l'emploi

1.1.1. En Espagne, le commerce de détail est un secteur clé de l'économie porté par le tourisme

Selon le Ministère espagnol de l'économie et de la compétitivité, le commerce de détail représente, en 2015, 5,5 % du PIB national. D'après l'Institut National de Statistiques espagnol (INE), l'augmentation de 3,6 % des ventes entre 2014 et 2015 peut être en partie expliquée par l'augmentation de l'activité touristique. Le nombre de visiteurs internationaux a effectivement cru de 7,1 % en 2014 pour une augmentation de 6,5 % des dépenses inhérentes.

Le nombre d'établissements du commerce de détail est évalué à près de 584 000 soit 16,2 % des établissements économiques espagnols. Concernant la structure du commerce de détail, le gouvernement estime à 1900 le nombre d'enseignes de franchises pour l'année 2014, regroupant près de 57 000 unités. En 2007, le nombre d'unités était de 54 000 et il avait chuté à 44 000 en 2009, soit une baisse de 18,5 %. Parmi les domaines majoritaires l'hôtellerie-restauration figure en première place, suivi par la mode et le textile, la vente de produits spécialisés, et les services aux entreprises et aux particuliers.

1.1.2. En Allemagne, le commerce de détail est perçu comme un pivot pour l'emploi, la croissance et la formation

En Allemagne, le commerce de détail regroupe 300 000 entreprises (3 M de personnes au total), dont 90 % n'emploient pas plus de vingt salariés, pour un chiffre d'affaires annuel total de 470 Md€ en 2015. Il s'agit du troisième secteur économique après l'industrie et l'artisanat et il représente 6,6 % des emplois. Un cinquième de ces entreprises (soit 60 000 d'entre elles) sont des petites épiceries alimentaires, qui emploient 2 M de personnes pour un chiffre d'affaires annuel total de 200 Md€. Le commerce de détail forme, par ailleurs, 160 000 apprentis par an. 50 M de consommateurs allemands achètent quotidiennement au détail, dans des supermarchés, des commerces de proximité, sur Internet, ou dans des commerces spécialisés (stations-services, kiosques, etc.).

Le poids du commerce de détail dans l'économie allemande en 2014 :

- ◆ 55,3% de la consommation privée (soit 1,604 Md€) ;
- ◆ 15,8% du PIB (soit 459,9 Md€).

Annexe III

1.1.3. Au Pays-Bas, le commerce de détail est appréhendé comme un moteur de l'emploi chez les jeunes

Les Pays-Bas ont la plus forte densité de commerces en Europe, localisés, suivant leur taille, soit dans les centres-villes historiques ou en périphérie (pour les centres commerciaux ou les grandes surfaces). Selon la Fédération professionnelle Detailhandel, environ 700 000 personnes travaillent dans 110 000 magasins relevant du commerce de détail néerlandais. Il représente 10 % des entreprises et 7 % des emplois aux Pays-Bas. Parmi ces emplois, 50 % sont occupés par des personnes de moins de 25 ans (ceci est en grande partie lié au salaire minimum progressif pour les jeunes de moins de 23 ans). De plus la majorité des contrats sont à temps partiel: 40 % des salariés effectuent moins de 12 heures de travail hebdomadaires et 20 % effectuent entre 12 et 24 heures de travail hebdomadaires. Le commerce de détail néerlandais a réalisé en 2013 un chiffre d'affaires cumulé de 96 Md€. Et selon l'Institut statistique néerlandais (CBS), le chiffre d'affaires du secteur augmente à nouveau depuis 2014.

1.1.4. Au Royaume-Uni le commerce est un secteur important de son économie avec plus de 10% du PIB et 16% de la population active

En 2014, les consommateurs ont dépensé au Royaume-Uni, environ 378 milliards de livres sterling¹ dans le secteur du commerce (en ligne et dans les magasins).

Pour 100 livres dépensées :

- ◆ 42 l'étaient dans les magasins d'alimentation ;
- ◆ 41 dans les magasins non-alimentaires ;
- ◆ 11 dans les carburants automobiles ;
- ◆ et les 6 restants dans d'autres types de commerces (magasins de détails, catalogues de vente par correspondance)

En 2014, le secteur du commerce de détail a contribué à 180 Md£ du PIB du Royaume-Uni, soit 11% du total. Il a employé 4,4 millions de personnes en 2014, soit 16 % de la population active, ce qui en fait le plus grand groupe industriel du pays en termes de nombre d'employés. Aujourd'hui environ près de 540 000 entreprises opèrent dans ce secteur, soit plus de 10 % de l'activité du pays.

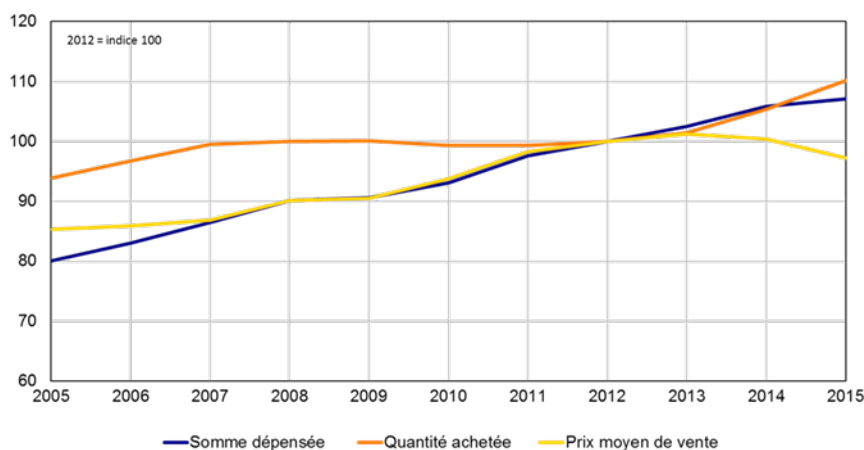
¹ The Retail industry : statistics and policy, 2 October 2015, Number 06186, House of Commons Library

1.2. Des difficultés conjoncturelles ont fragilisé le secteur du commerce depuis 2008, avec une fin de période 2014-2015 qui semble marquer le tournant de la reprise

1.2.1. Le commerce de détail britannique a vu son niveau de consommation maintenu par l'augmentation des prix après la crise de 2008

Le commerce de détail a connu une croissance incrémentale au cours des dix dernières années, qui s'explique soit par la hausse des prix (à partir de la crise économique de 2008), soit par une augmentation des volumes de ventes (de 4,5% en 2014 puis 2015) dans un contexte de reprise économique.

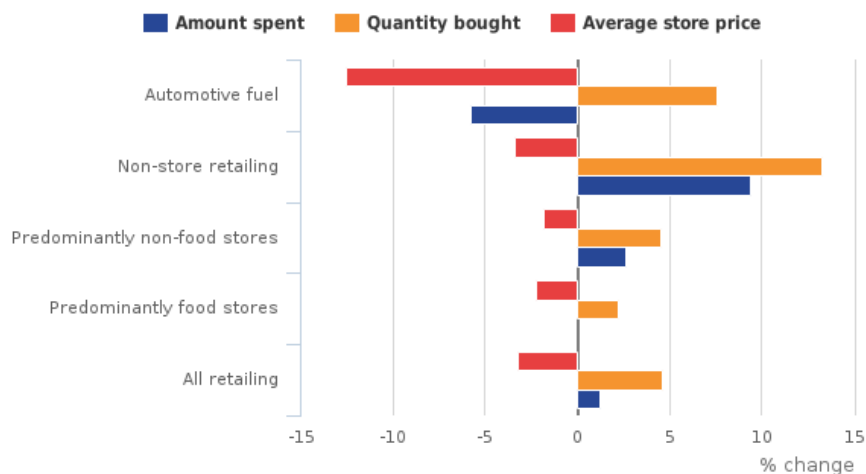
Graphique 1 : Évolution du commerce de détail au Royaume-Uni entre 2005 et 2015



Source : Retail Sales 2015, Office of National Statistics (ONS)

Depuis 2013, on observe une nette reprise du volume de marchandises achetées et un maintien relatif du montant de la dépense intérieure, malgré une diminution du niveau des prix. Le graphique ci-dessous rend compte de l'évolution des sommes dépensées, des quantités achetées et du prix moyen de vente en 2015, selon différents secteurs : carburant automobile, vente au détail hors magasin, magasins à prédominance non-alimentaire, magasins à prédominance alimentaire, et toute distribution.

Graphique 2 : Évolution des sommes dépensées, des quantités achetées et du prix moyen de vente en 2015, selon les différents secteurs du commerce de détail



Source : Retail Sales 2015, Office of National Statistics (ONS)

Annexe III

On remarque que c'est le secteur de l'achat hors boutique (e-commerce notamment) qui montre la plus forte croissance d'activité, avec une augmentation de près de 10 % de la dépense. Le commerce de détail non alimentaire en vente physique a vu son volume de vente augmenter plus fortement que n'a baissé le prix moyen. Ce n'est pas le cas du commerce alimentaire dont l'activité n'évolue pas en 2015, par effet de compensation entre la diminution du prix moyen et l'augmentation des quantités vendues. La croissance globale de l'activité du commerce de détail est donc liée à la forte croissance du commerce hors boutique et à celle plus modérée du commerce physique non alimentaire. On remarquera également que la baisse d'activité liée à la vente du carburant, en raison de la chute du prix du pétrole, contribue à diminuer la croissance totale du secteur du commerce de détail, sans être représentatif de l'activité des commerces de proximité.

1.2.2. Le secteur du commerce de détail néerlandais enregistre depuis 2014 une augmentation de son activité après plusieurs années de contraction économique

Avec une hausse de 1,4 % en 2015, le chiffre d'affaires du commerce de détail a connu sa plus forte augmentation depuis 2008, conformément au retour de la croissance aux Pays-Bas depuis 2014. Mais les niveaux atteints restent encore inférieurs de 6% à ceux d'avant la crise de 2008 et même de 16% pour le non-alimentaire ; de plus, les prix ont globalement diminué de 0,7 % par rapport à 2014. Seul le chiffre d'affaires du e-commerce se distingue avec une hausse de 20 % en 2015, qui fait suite à une augmentation de 11 % en 2014.

Malgré la reprise économique, plusieurs faillites d'enseignes très connues et particulièrement visibles dans les centres-villes néerlandais, se sont succédées fin 2015 et début 2016. On citera ainsi notamment la chaîne de grands magasins V&D (Vroom&Dreesman, 6 300 employés, 67 magasins), le groupe de distribution Macintosh actionnaire indirect entre autres de Manfield, Dolcis, Scapino (5 500 employés, 430 magasins), le groupe Unlimited Sports, comprenant les enseignes Perry Sport et AktieSport (2 500 employés, 307 magasins) ou encore DA Retailgroep (groupe de drugstores ; plus de 200 employés, principalement au siège, les franchises, plus de 230 magasins, n'étant pas affectées à ce stade). Au total, près de 16 000 employés ont été confrontés à cette série de faillites récentes.

Elle ne concerne cependant principalement que le segment moyen de gamme vendant essentiellement des articles ménagers et/ou du textile et des chaussures, à l'image de V&D ou des marques du groupe Macintosh. A l'inverse les segments haut de gamme ou entrée de gamme ne connaissent pas ou peu la crise, cela étant encore plus vrai dans ces mêmes secteurs: Primark est un bon exemple de réussite récente dans le commerce de détail entrée de gamme aux Pays-Bas, tout comme le discounter néerlandais Action; à l'autre bout de l'échelle des marques comme Tommy Hilfiger ou Chanel ont une activité satisfaisante. Parmi les concurrents de V&D, on peut citer la chaîne de magasins De Bijenkorf qui a su, en quelques années, se tourner avec succès vers le haut de gamme.

Par ailleurs, malgré leur visibilité, les faillites sont en diminution en 2015 (1 119 faillites dans le commerce néerlandais, dont 435 pour le commerce détail) par rapport à 2014 (1 415 faillites, dont 495 pour le commerce de détail), elles-mêmes en baisse par rapport aux années précédentes. Et les investissements dans le secteur immobilier commercial, après avoir chuté continuellement de 2011 à 2013, repartent à la hausse depuis 2014 (1,5 Md€) et 2015 (2,8 Md€).

1.2.3. Le commerce de proximité espagnol s'est montré particulièrement sensible aux évolutions du secteur

Il semblerait que le commerce de détail, notamment dans sa forme traditionnelle, celle de petits commerces de centre-ville, ait été fortement touché par la crise économique de 2008, avec une forte diminution du nombre d'établissements (-1 % en 2008 ; -3,3 % en 2009 ; -1,8 % en 2010 ; successivement -1,4 % en 2011, 2012 et 2013). Néanmoins, l'évolution du commerce de détail de 2010 au premier trimestre 2016 retracée par l'Institut National de Statistiques espagnol (INE), fait état d'une reprise depuis 2014, la variation annuelle devenant positive après 6 années successives de déclin. Cette reprise est cependant moins forte dans le secteur alimentaire que dans le secteur non-alimentaire. En termes d'emplois, d'après l'Enquête sur la population active du troisième trimestre 2015, le commerce de détail comptait 17 400 personnes actives de plus que l'année précédente (+0,9%), soit 6 trimestres consécutifs de croissance.

Pour l'année 2014, ce sont les petites chaînes qui ont connu la plus forte croissance de leurs ventes (+1,6%), suivies des grandes surfaces (+1,2%), puis des grandes chaînes (0,7%) et enfin des petits commerces indépendants (+0,2%). Cependant, c'est au sein de cette dernière catégorie que le nombre d'emplois a le plus augmenté (+0,8%). De façon générale sur 2014, l'emploi dans le commerce de détail a augmenté d'environ 2,6% par rapport à 2013 et occupe actuellement environ 2 millions de personnes.

Si la croissance est pour une part imputable à l'activité touristique, les foyers espagnols ont également dépensé en moyenne 3,4% de plus qu'en 2013. D'après une étude la Commission Européenne, seul le Luxembourg a vu ses ventes croître plus fort que les ventes espagnoles auprès des commerces de détail.

1.2.4. L'Italie ne montre pas de signes immédiats de reprise

L'Italie a été particulièrement touchée par la crise dont elle peine encore à sortir. Le commerce de détail a souffert de la baisse de la consommation des ménages, accentuée par la hausse du chômage et la baisse des salaires. D'après les données de l'Observation du commerce du Ministère du Développement économique, entre 2007 et 2015, le nombre de commerce a connu une diminution nette de 27 000 unités. Cette baisse a été particulièrement sensible pour les commerces à point de vente unique dont le nombre a chuté de 57 000 unités tandis que le nombre de commerces en succursale a cru d'environ 30 000 unités. En 2006 au contraire, on comptabilisait 15 500 créations nettes de boutiques.

Le commerce de détail italien montre toujours des signes de faiblesse, puisqu'en 2015 le solde création/disparition de commerce a été une nouvelle fois négatif de 3 398 unités (contre 7 887 unités en 2014) soit environ 1% du stock total. L'année 2016 s'annonce encore difficile, puisque le solde est négatif de 9 000 unités sur les deux premiers mois de l'année, en particulier dans le secteur de la mode, qui représente à lui seul 2000 fermetures. Une part de ce mauvais résultat peut avoir une explication en partie saisonnière, les ventes de fin d'années ayant été très en deçà des attentes, en particulier pour les petites superficies dont le chiffre d'affaires a baissé de 2,8% sur la période des fêtes par rapport à l'année précédente.

Annexe III

Le tableau 1 suivant présente la part du commerce de détail dans le PIB ainsi l'évolution du nombre d'établissements et d'emplois salariés, dans les pays européens étudiés.

Tableau 1 : Chiffres clés du commerce de détail dans les pays européens étudiés

	France	Royaume - Uni	Allemagne	Pays-Bas	Espagne	Italie	Belgique
Part du commerce de détail dans le PIB (2013)	22,0 %	11,0 %	15,8 %	13 %	5,5 %	19,0 %	23,0 %
Évolution du nombre d'établissements actifs (2011-2013)	+4,6 % ²	+1,0 %	-4,2 %	+0,6 %	-2,6 %	-1,2 %	-1,4 %
Évolution de l'emploi salarié dans le commerce de détail (2011-2013)	+0,4 %	+2,8 %	+2,3 %	-0,2 %	-4,0 %	-0,2 %	-1,0 %

Source : Eurostat, retraitement mission.

Excepté en Espagne, le commerce de détail contribue pour plus de 10 % au PIB des pays étudiés. Cette part s'élève même à plus de 20 % pour la France et la Belgique. Les réflexions menées autour des politiques de revitalisation commerciale des centres-villes s'inscrivent donc dans un cadre marqué par le poids fort du commerce de détail dans les économies de ces pays. Si les évolutions du nombre d'établissements sur la période 2011-2013 sont variables, seuls le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne n'ont pas vu leur effectif salarié baissé dans ce secteur. L'absence de corrélation entre l'évolution du nombre d'établissement et celui de l'emploi salarié signale qu'une partie des commerçants sont des indépendants non-salariés

1.3. Le commerce de proximité est à la fois touché par des bouleversements structurels des modes de consommation et des facteurs conjoncturels défavorables

1.3.1. Les modes de consommations connaissent des évolutions profondes

Le fait marquant de ces dix dernières années pour le commerce de détail réside dans l'explosion du e-commerce. En Allemagne le chiffre d'affaires du e-commerce a été multiplié par trois depuis 2005, tandis que le marché du commerce de détail dans son ensemble a stagné sur la même période. Le chiffre d'affaires du e-commerce n'a cessé de croître d'année en année de 1999 (1,1 Md€) à 2015 (41,7 Md€), y compris en 2008-2009, malgré la crise. Aux Pays-Bas le chiffre d'affaires du e-commerce se distingue avec une hausse de 20 % en 2015 (contre 1,4 % pour le secteur global du commerce de détail), qui fait suite à une augmentation de 11 % en 2014. En Italie, les dépenses en lignes croissent de 16 % en 2015, pour atteindre 16,6 Md€, et les achats via mobiles se développent de manière exponentielle : la valeur des ventes réalisées depuis un smartphone a augmenté de 257 % en 2013, atteignant 510 M€. La numérisation des échanges commerciaux constitue ainsi une tendance forte de l'évolution du marché. Une telle transition génère des bouleversements qui requièrent une adaptation rapide des enseignes et des commerçants, et spécifiquement pour le commerce de proximité indépendant.

² Ce nombre est sur-estimé par rapport à l'Insee (+2,7 %).

Annexe III

Outre cette tendance majeure, les secteurs du commerce de détail doivent faire face à des évolutions culturelles et démographiques plus ou moins marquées. Elles incluent à la fois les transformations des modes de consommation (développement du marché bio, réduction de la chaîne de distribution avec un ancrage local, conscience écologique, etc.), le vieillissement de la population (qui engendre des conséquences dans les politiques de mobilité et d'aménagement du territoire allemand par exemple) ou encore la croissance du « commerce nocturne », qui se développe notamment au Royaume-Uni, ou en Espagne avec l'assouplissement des horaires d'ouvertures (cf. *infra*).

1.3.2. Le problème de la vacance commerciale témoigne en partie de la difficulté des commerçants à s'adapter aux chocs conjoncturels et aux évolutions structurelles

La vacance commerciale est à la fois un indicateur de la mauvaise santé du commerce, et un facteur de dégradation de la qualité de vie des usagers. Le phénomène de vacance concerne tout autant les centres-villes que les centres commerciaux et les aires commerciales périphériques qui, laissés à l'abandon, se transforment en friches commerciales. En Italie, la longue période de crise se reflète par des taux de vacance commerciale très élevés puisqu'il existerait en août 2015, selon l'association de secteur Confesercenti, un stock de 627 000 locaux non loués, soit environ 25 % du total, taux qui atteindrait même 40 % dans certaines zones périphériques. Cette crise touche particulièrement les petites villes et les périphéries des grandes villes, notamment et de plus en plus les centres commerciaux de première ou deuxième génération. Les régions disposant du plus grand nombre de pas de porte vacants sont la Lombardie, la Campanie, et le Latium.

Comme en France et en Italie, les situations de vacance commerciale constituent également un défi en Allemagne, et en particulier dans des villes dont la population se situe entre 150 000 et 200 000 habitants (comme Sarrebruck ou Ludwigshafen). Les plus grandes villes allemandes (dont Berlin, Hambourg, Munich et Düsseldorf) sont beaucoup moins touchées par ce phénomène, bien que des disparités existent entre différents quartiers d'une même ville (en particulier à Berlin).

Au Royaume-Uni, le choc économique provoqué par la crise financière de 2007 a exposé les centres-villes et les commerces à une série d'impacts de court, moyen et long terme. À court terme (2007-2008), les centres villes ont été touchés par la fin soudaine d'une ère de crédit bon marché (*credit crunch*) et de dynamisme économique. Plusieurs secteurs ont été fortement touchés par l'ampleur et la soudaineté du crash. La confiance fragile des consommateurs – qui est restée négative pour les cinq années suivantes – couplée à la stagnation des revenus familiaux et des coûts élevés, a fortement touché le secteur commercial et entraîné mises sous tutelles ou liquidations. Dès 2008 on constate une augmentation immédiate et abrupte du taux de vacance. Elle a plus que doublé de 2008 à 2012. Les biens vides ont augmenté de 7 % en 2008 à un maximum de 16 % en 2012, avant de connaître une diminution alors que l'économie se redressait, atteignant 15 % en 2013. Il convient de souligner qu'à l'échelle régionale, les centres villes et commerces situés dans le Sud du Royaume-Uni furent moins lourdement touchés par le ralentissement de l'économie que ceux situés dans le Nord. De plus, au sein de chaque région, l'impact a été différent pour tous les centres villes, en fonction de leur taille et de leur composition. Celle-ci est mesurée en termes de balance d'unités de services (loisirs, finances, commerce, médical) et unité de vente, et en fonction du rapport entre le nombre de petits indépendants et spécialisés et de grandes entreprises.

1.4. Deux pays ont engagé une réflexion en profondeur pour poser le diagnostic d'une dévitalisation commerciale des centres-villes et se donner les moyens d'y répondre

Les initiatives menées par les gouvernements pour endiguer la dévitalisation commerciale des centres-villes font état d'un fort niveau de priorisation politique, et d'une réponse systémique qui n'envisage pas le commerce des centres-villes comme un problème isolé. Sur le plan horizontal, il s'agit de comprendre les dynamiques de l'aménagement commercial qui influent sur l'attractivité globale d'un centre-ville (accessibilité, sécurité, qualité des infrastructures, etc.). Sur l'axe vertical la revitalisation commerciale s'appuie sur un travail de conseil et de coordination des acteurs du commerce, pour accompagner une transformation plus globale du commerce, au regard des évolutions structurelles des modes de consommation.

Le secteur du commerce de détail néerlandais est ainsi intégré aux objectifs stratégiques des *Topsectoren*, secteurs prioritaires sur lesquels se concentre l'action des pouvoirs publics. A l'initiative du ministre des Affaires économiques, Henk Kamp, les Pays-Bas ont entamé, en octobre 2014, une réflexion sur les commerces physiques de proximité qui a abouti, en mars 2015, à la création d'un « *Retail Agenda* ». Le gouvernement néerlandais voit en effet un grand potentiel de croissance pour les commerces de détail aux Pays-Bas, à condition que ceux-ci s'adaptent, via notamment une utilisation différente des espaces des centres villes, en associant les espaces commerciaux polyvalents et convertibles et les lieux de vie (salles de spectacles et restaurants par exemple). On notera que le *Retail Agenda* met l'accent sur la stratégie de multiplication des canaux de vente et notamment l'e-commerce, ce dernier étant considéré comme une solution à privilégier face aux changements des comportements d'achat néerlandais et permettant un développement international. Cet agenda comprend ainsi vingt mesures concrètes, qui visent à dynamiser et moderniser les commerces de détails et les centres-villes.

Encadré 1 : Les 20 orientations du *Retail Agenda* néerlandais (traduction)

1. Stratégie communale concernant le RetailDeal

Nous voulons conclure un RetailDeal avec plus de 50 municipalités. Cela implique que ce sont elles qui prennent l'initiative de réunir les principales parties prenantes pour que celles-ci définissent ensemble une politique ouverte sur l'avenir en matière de commerce de détail. Cette politique devra être fondée sur des choix clairs, sur une diminution de la charge réglementaire et sur des partenariats public-privé lorsque cela s'avère nécessaire. Les municipalités participantes pourront, jusqu'en 2018, faire usage de la boîte à outils RetailDeal et du réseau RetailDeal.

2. Appui offert aux municipalités grâce à la boîte à outils RetailDeal

Pour l'élaboration et la mise en œuvre du RetailDeal à l'échelon local, nous proposons une boîte à outils RetailDeal qui contient les informations et l'appui nécessaires pour les acteurs locaux. Le VNG³ et le G32⁴ vont, avec la «Regiegroep Retailagenda» (régie du Retailagenda), informer activement les municipalités et les inciter à conclure des RetailDeals. Ils permettent en outre à leurs membres de partager leurs connaissances dans cette matière.

3. Stimulation des synergies locales en vue de créer des rues commerçantes ouvertes sur l'avenir

La plateforme «De Nieuwe Winkelstraat» (DNWS) prend l'initiative de réunir les parties prenantes à l'échelon local en vue d'élaborer un plan d'action pour la création de rues commerçantes ouvertes sur

³ Association des municipalités des Pays-Bas

⁴ Organisation des villes Néerlandais (réseau G-32)

l'avenir. La plateforme DNWS agit principalement en étroite collaboration avec les antennes de la Rabobank⁵. En 2015, des projets seront réalisés dans 75 lieux.

4. Rôle de régie des provinces dans les zones commerçantes tournées vers l'avenir

Pour la période électorale de 2015 à 2019, nous conseillons aux provinces d'exercer une régie effective de la politique économique-urbanistique liée au commerce de détail. Cette action contribuera à améliorer le fonctionnement du marché immobilier commercial, à réduire l'excédent de l'offre et à prévenir l'inoccupation.

5. Laboratoires de zones commerçantes compactes et animées

Nous sommes en pourparlers avec plusieurs municipalités et régions (parmi lesquelles Roosendaal et [Netwerkstad] Twente) dans le but de mettre en place des solutions expérimentales visant à réduire l'excédent de capacité en matière d'aménagement du territoire, à retirer des surfaces commerciales du marché et à définir les zones à fort potentiel dans lesquelles investir. Le but est d'adapter les zones commerçantes des régions participantes pour les doter d'une structure de commerce de détail plus durable et ouverte sur l'avenir (donc bas potentiel/haut potentiel, rénovation et assainissement, transformation, etc.). Nous suivrons aussi les meilleures pratiques des municipalités/régions qui mènent déjà une politique active dans ce domaine (Delfzijl, Eersel, Achterhoek).

6. Plus de flexibilité sur le marché immobilier

L'association des détaillants néerlandais «Detailhandel Nederland» et les opérateurs immobiliers unissent leurs efforts pour créer des zones commerçantes fortes que les clients apprécient, où les entrepreneurs peuvent gagner de l'argent et où les investisseurs peuvent enregistrer un retour sur investissement. La diversification de l'offre de magasins est un élément crucial ; ce que les consommateurs souhaitent, c'est un mélange de grandes enseignes et de magasins de type PME. Les changements dans le secteur du commerce de détail et sur le marché locatif contraignent tant les bailleurs que les locataires à faire preuve de flexibilité. Detailhandel Nederland et les opérateurs immobiliers ont donc conclu des accords visant à améliorer le fonctionnement du marché à court terme. Ils veillent au respect de l'équilibre entre, d'une part, la protection des locataires et la continuité des entreprises et, d'autre part, l'amélioration de la qualité et de la vitalité des implantations commerciales. Tous s'accordent à reconnaître que dans l'intérêt de la qualité des zones commerçantes, il y a lieu de conclure d'autres accords sur le fonctionnement du marché locatif, portant sur des aspects tels que :

- ◆ *la fixation de la valeur locative des locaux commerciaux conformément aux prix du marché ;*
- ◆ *le transfert automatique de bail en cas de cession de la société ; l'accent doit être mis sur l'esprit de la loi, et*
- ◆ *les investissements souhaités de part et d'autre ; les investissements effectués dans le commerce/les zones commerçantes par les locataires et les bailleurs.*

7. Logistique efficace

Dans le cadre du «Green Deal Zero Emission Stadslogistiek» (accord vert fixant comme objectif zéro émission pour la logistique urbaine), l'association Detailhandel Nederland ainsi que les signataires du monde des entreprises et les autorités locales vont examiner comment optimiser à l'échelon régional l'aspect logistique de l'approvisionnement des magasins, notamment en ce qui concerne les fenêtres de livraison et les zones à faibles émissions polluantes.

8. Investir dans l'humain

Les organisations représentatives des patrons et des salariés travaillent ensemble à l'élaboration d'un vaste Human Capital Agenda Retail (agenda du capital humain dans le commerce de détail). Cet agenda, qui sera présenté dans le courant de l'année 2015, contiendra les accords collectifs conclus avec les employeurs et les salariés pour prévoir les compétences nécessaires dans les commerces de détail en pleine mutation. À cet effet, une concertation sera organisée deux fois par an. Nous allons dresser un inventaire des compétences nécessaires.

⁵ La Rabobank est une institution financière internationale de bancassurance d'origine néerlandaise, constituée en 1972 par la fusion des banques Coöperatieve Centrale Raiffeisen-Bank et Coöperatieve Centrale Boerenleenbank d'origine néerlandaise. Elle est le premier pourvoyeur de services bancaires aux particuliers aux Pays-Bas.

9. Participation

Les partenaires sociaux du secteur du commerce de détail (notamment les PME et le non-alimentaire) élaboreront au printemps 2015 un plan sectoriel visant à faciliter l'adaptation des salariés dans le secteur du commerce de détail. Le secteur investira pour permettre la création de 250 trajets d'adaptation. Le but est de former le personnel de manière qu'il soit suffisamment qualifié pour satisfaire aux nouvelles exigences du commerce de détail. Pour le cofinancement de ces projets, l'ensemble des acteurs économiques peut compter sur un crédit de 150 millions d'euros que le gouvernement a réservé dans le cadre de l'accord social pour la troisième tranche des plans sectoriels en 2015.

10. Promotion des capacités omnicanales

Nous allons proposer à des détaillants (indépendants) des formules accessibles d'acquisition de connaissances et de savoir-faire pour leur permettre d'entreprendre efficacement en mode omnicanal, par la mise en place de cercles d'apprentissage, à commencer par un projet pilote dans le secteur du logement, de la mode et de la chaussure.

11. Saisir les chances européennes pour le commerce de détail

Le ministère néerlandais des Affaires économiques et l'association Nederlandse detailhandel œuvrent ensemble à l'amélioration de la réglementation européenne dans le but de réduire le poids des charges pour le commerce de détail et de stimuler les activités transfrontalières dans ce secteur.

12. L'information et l'inspiration, outils de promotion des exportations

Sur des plateformes existantes comme celles du «Rijksdienst voor Ondernemend Nederland» (Office néerlandais de promotion de l'entrepreneuriat), du ministère néerlandais des Affaires étrangères ou des entrepreneurs, nous allons améliorer les informations sur les exportations en ligne afin que les détaillants puissent y trouver des solutions pratiques pour exporter. Nous veillerons aussi à donner des idées aux détaillants pour les encourager à exporter (davantage).

13. Les Pays-Bas, destination internationale attrayante pour ses commerces

Nous allons collaborer plus étroitement afin de renforcer l'image des Pays-Bas comme terre d'accueil pour les amateurs de shopping et pour accroître les dépenses effectuées dans les commerces néerlandais.

14. Achats (en ligne) plus sûrs et plus futés

Début 2015, nous lançons un projet pilote eID dans une série de grands magasins à distribution omnicanale situés dans deux communes ainsi que dans quelques boutiques en ligne. Pour le citoyen, l'eID est le successeur de DigiD⁶ et il peut également être utilisé par les consommateurs pour leurs achats en ligne et dans les magasins physiques. Au moins 1 000 consommateurs participeront au projet pilote.

15. Promotion de nouveaux concepts dans le centre-ville

Le ministère néerlandais des Affaires économiques, le Ministère néerlandais de la Santé publique, du Bien-être et des Sports ainsi que le ministère néerlandais de la Sécurité et de la Justice vont conseiller les municipalités, le secteur horeca⁷ et les commerces de détail en ce qui concerne les nouveaux concepts de magasin dans le cadre légal existant (notamment la «Drank- en Horecawet», c'est-à-dire la loi sur les établissements qui servent des boissons alcoolisées).

16. Projet pilote d'allègement des règles pour les zones commerçantes

À Alkmaar, Beilen (Midden-Drenthe), Ede, Goes, Helmond, Oss, Roosendaal (Brabant septentrional), Rotterdam, Sluis, Voorburg (Leidschendam-Voorburg), Zeist et Zwolle, nous lançons un projet pilote d'allègement des règles applicables aux zones commerçantes. L'objectif de ce projet pilote est de renforcer l'entrepreneuriat, l'innovation et la coopération entre détaillants, entrepreneurs de l'horeca et propriétaires immobiliers. Les différents acteurs doivent avoir la possibilité de supprimer, de modifier ou de suspendre (temporairement) les règles qui constituent des entraves. Nous recherchons un espace d'expérimentation maximal dans la réglementation tant locale que nationale.

⁶ Le DigiD est un identifiant numérique personnel constitué d'un nom d'utilisateur et d'un mot de passe. Il permet de s'identifier avec certitude sur internet. De nombreuses administrations et organisations effectuant des missions publiques utilisent le DigiD, comme le Service des impôts, la Banque d'assurances sociales ou l'Organisme de gestion des assurances sociales.

⁷ Note du traducteur : hôtellerie, restauration et cafés

17. Réduction de la pression réglementaire dans le secteur du détail

Les entrepreneurs et les organisations interprofessionnelles des secteurs du détail, de l'artisanat et de l'accueil du client conçoivent, avec les organisations publiques concernées, un plan d'action visant à résoudre, avec le soutien du ministère des Affaires économiques, les problèmes qui se posent au niveau de la réglementation.

18. Financement des PME

Nous voulons développer et fournir des informations de qualité sur le financement des investissements dans le secteur du détail. Les entrepreneurs doivent pouvoir prendre leurs décisions d'investissement en connaissance de cause et trouver les sources de financement adéquates. Toutes les parties concernées y contribuent par leur expertise et leur expérience. Elles unissent leurs forces pour permettre des financements combinés. Le fonds de retraite néerlandais du commerce de détail investit 40 millions d'euros dans le «MKB Impulsfonds» (fonds d'impulsion PME). Notamment les PME ont ainsi accès à un financement sous forme de prêts de 250 000 €- à 1 000 000,- €. L'ambition est de porter le capital du fonds à 100 millions d'euros.

19. Une connaissance partagée comme condition de la prise de décision

Les acteurs du Retailagenda réunissent toutes les connaissances et toutes les données disponibles sur les évolutions du secteur du détail et sur les rues et zones commerçantes. Cette mise en commun se fait de manière centralisée sur une ou deux plateformes de connaissances open source. Nous organisons un réseau de connaissances actif qui s'occupe d'actualiser et de compléter ces données.

20. Partenariats public-privé pour la mise en œuvre

La mise en œuvre des accords est soutenue et supervisée par la «Regiegroep Retailagenda» (régie du Retailagenda). Les membres de la régie suivent activement la mise en œuvre aux échelons européen, national et – selon une subdivision en 5 parties du pays – local et régional. Les résultats de la coopération doivent être visibles aux échelons local et régional dans les zones commerçantes animées. En vue de fournir un soutien à la mise en œuvre des actions de cet agenda, nous mettons en place une RetailTeam qui apportera son concours aux échelons local et régional. La RetailTeam peut s'appuyer sur le réseau de la régie. Dans chaque partie du pays, des contacts permanents sont établis avec un gestionnaire de compte de la RetailTeam et avec trois membres de la régie de l'Agenda Retail. Dans les années à venir, le secteur investira en tant que cofinancier dans des projets au bénéfice du secteur. La «Stichting Detailhandelsfonds» (fondation fonds du commerce de détail) dispose d'un capital de dix millions d'euros qui peut être mobilisé pour l'innovation, la connaissance, la sécurité, le marché du travail, l'enseignement et la structure du commerce de détail. Pour la mise en œuvre durant les trois prochaines années, les secteurs du commerce de détail et de l'immobilier ainsi que le ministère des Affaires économiques mettent à disposition toute l'expertise nécessaire «en nature» ainsi que des crédits d'un montant de 900 000 euros.

Source : Waaron een Retailagenda?, mars 2015, traduit du néerlandais par les services de traduction

Au Royaume-Uni, le gouvernement a initié depuis 2011 une grande réflexion relative à la revitalisation de ses centres-villes. Le plan d'action qui a été décidé à l'issue de la publication du rapport de Mary Portas (2011) propose également une vision intégrée des leviers à mobiliser.

Encadré 2 : Le plan de revitalisation britannique inspiré du Mary Portas Review (2011)

À la demande du gouvernement britannique, Mary Portas publie en 2011 son rapport relatif à l'évolution commerciale en centre-ville et la revalorisation des rues commerçantes (« high streets »). Avant de formuler ses recommandations, Mary Portas pose le diagnostic d'une dévitalisation des centres-villes en Grande-Bretagne, en mobilisant les indicateurs suivants :

- ◆ **l'évolution de la part des dépenses dans les différents types de commerce** (centre-ville, périphérie, commerce de proximité, ventes hors magasins) soulignant entre 2000 et 2014 une diminution estimée de 10% des dépenses réalisées dans le centre-ville (passant de 49,4% à 39,8%), une augmentation du commerce en périphérie (de 28,1% à 32,3%) et plus encore du commerce hors magasin passant de (5,1% à 12,2 %) ;
- ◆ **la réduction du nombre de commerce de centre-ville**, avec 15 000 enseignes en moins entre 2000 et 2009, et une estimation de 10 000 suppressions supplémentaires entre 2009 et 2011 ;

Annexe III

- ◆ **le taux de vacance commerciale** de près de 16 % ;
- ◆ **la baisse de la fréquentation des centres-villes**, estimée à 10 % entre 2008 et 2011 ;
- ◆ la **nature des nouveaux entrants du marché** (sur les 595 grands magasins alimentaires ouverts entre 2001 et 2006, 99,5% sont des antennes de grandes chaînes, 1 seul magasin est un indépendant et 3 sont des coopératives) ;
- ◆ et **l'évolution de la surface commerciale occupée**, avec une augmentation de 34 % de la surface commerciale au sol en périphérie, et une diminution de 14 % en ville.

Les 28 recommandations du rapport entendent proposer une nouvelle architecture de la gouvernance et de la réglementation commerciale au sein des centres-villes, en renforçant la capacité des commerçants à s'associer pour co-construire une vision stratégique du développement et de l'animation des espaces. Ces recommandations s'articulent autour de six grands axes :

- ◆ **gérer les centres-villes dans une logique commerciale**, notamment :
 - en mettant en place des « *Town teams* », chargé dans chaque centre-ville de la conception et de la mise en œuvre d'un management stratégique et opérationnel fort ;
 - en encourageant la création des *Business Improvement District* (communauté d'acteurs commerciaux opérant dans une même zone, payant une cotisation pour la mise en œuvre de projets communs autour d'une vision de développement partagée) et élargir les pouvoirs et responsabilités des BID ayant déjà obtenus les meilleurs résultats ;
 - en assouplissant les barrières réglementaires à l'entrée du marché pour favoriser la création de nouveaux commerces ;
- ◆ **mettre les moyens juridiques au service d'un tissu commercial prospère**, notamment :
 - en soutenant les petits commerces indépendants ;
 - en instaurant la possibilité de décider au niveau local d'une exonération totale ou partielle de l'imposition commerciale,
 - en veillant à l'accessibilité et la sécurité des centres-villes ;
 - en assouplissant les changements d'usages des locaux (habitation/commerce) ;
- ◆ **garantir un contexte concurrentiel équitable** :
 - en affirmant explicitement la volonté de développer les centres-villes dans le message porté par le *National Planning Policy Framework*⁸ (NPPF) ;
 - en instaurant un contrôle ministériel exceptionnel pour les installations commerciales périphériques ;
 - en encourageant la grande distribution à soutenir le commerce local et indépendant ;
- ◆ **définir le rôle et les responsabilités des propriétaires** au-delà de leur diversité statutaire (particuliers, investisseurs, etc.) notamment dans le but de :
 - favoriser les contrats de *leasing* (location avec option d'achat) plutôt que les contrats de location classiques ;
 - donner aux communes des moyens réglementaires et financiers coercitifs pour limiter la vacance des locaux commerciaux (notamment grâce à la possibilité pour la municipalité d'acquérir les locaux ou de gérer les commerces laissés inoccupés) ;
- ◆ **permettre aux communautés locales et habitants de s'exprimer**, notamment en proposant des usages collaboratifs des locaux vacants ;
- ◆ **engager une réflexion prospective sur l'avenir des rues commerçantes**, en instaurant des rues « pilotes » pour mener certaines expérimentation.

A l'issue de la publication du rapport, 27 villes pilotes ont été choisies pour expérimenter ces méthodes d'innovation et de revitalisation commerciales. Parmi elles, 24 ont été financées par le gouvernement

⁸ « *The National Planning Policy Framework sets out the Government's planning policies for England and how these are expected to be applied [...]. It provides a framework within which local people and their accountable councils can produce their own distinctive local and neighbourhood plans, which reflect the needs and priorities of their communities* »

« Le NPPF établit le planning des politiques du Gouvernement pour l'Angleterre et définit comment ces politiques sont censées être appliquées. [...] Il fournit un cadre au sein duquel la population local et leurs instances représentantes peuvent produire leur propre plan local et de quartier, reflétant leurs besoins et leur priorité » <http://planningguidance.communities.gov.uk>

Annexe III

britannique pour un total de 2,3 M€, et les trois autres par la commune de Londres. Outre le soutien financier, les villes ont également bénéficié :

- ◆ du tutorat et l'accompagnement gratuit des leaders de la grande distribution, incluant les équipes de conseil spécialisé de Mary Portas ;
- ◆ de l'accès à un certain nombre d'experts publics et privés du secteur (le conseil national de l'autorité des marchés par exemple) ;
- ◆ du partage d'expérience entre les villes pilotes ;
- ◆ et d'un point de contact dédié dans les équipes gouvernementales pour les aider à identifier les principaux défis du commerce local.

Par ailleurs, le gouvernement a soutenu la mise en place de 330 « town teams » et a créé et subventionné à hauteur de 10 M€ un fonds d'innovation pour les rues commerçantes qui aide les conseils communaux à mieux gérer les surfaces commerciales et lutter contre la vacance. Les conseils communaux ont utilisé ces subventions pour mettre en œuvre des exonérations fiscales ou attirer de nouveaux commerces.

Source : Mission, d'après Department for Communities and Local Government (DGCL), « High Streets at the Heart of our Communities : The Government's Response to the Mary Portas Review », 2012

2. Les leviers d'intervention directe des pouvoirs publics dans les pays observés offrent des exemples de bonnes pratiques pour partie adaptables en France

2.1. Les outils d'organisation et de structuration de l'offre commerciale s'appuient sur un encadrement juridique et réglementaire à plusieurs niveaux

2.1.1. La réglementation d'implantation commerciale peut permettre de maintenir le niveau de service souhaitée au sein de centres urbains

2.1.1.1. Le Royaume-Uni applique une politique de régulation au cas par cas par la mise en œuvre d'études d'impact

Le *Sequential test*, institué par le *National Planning Policy Framework* appliqué au Royaume-Uni, oblige les projets d'implantation locale à passer une série de tests avant d'engager une quelconque implantation au niveau local. Ces tests – qui valent pour le développement commercial mais également pour le bâti - visent à s'assurer que l'unité en question sera implantée au meilleur endroit possible. Les demandes d'implantations de magasins doivent ainsi être réalisées en priorité dans les centres villes. Le cas échéant, la procédure ne donne pas lieu à une étude d'impact, mais procède à l'évaluation des différents espaces disponibles en centre-ville.

Annexe III

Si cela n'est pas possible, et seulement dans ce cas, le magasin pourra être localisé à la limite de la ville en question. Si cette option ne peut pas convenir pour des raisons urbaines, économiques ou écologiques, un lieu en dehors de la ville est envisagé, avec une préférence pour les sites accessibles et connectés au centre-ville. Le *Sequential test* est ainsi toujours accompagné d'un *Impact test* lorsque l'implantation ne peut pas avoir lieu dans le centre-ville. Ce test doit évaluer les impacts négatifs sur les équilibres que pourrait générer le projet dans les 5 ans (voire dix ans pour les projets majeurs) suivant son implantation. Le test s'applique aux développements en matière de commerce, de bureaux et de loisirs (pas à tous les usages des centres villes) qui ne sont pas en conformité avec un plan d'urbanisme actuel et en dehors des centres villes existants. Il est également important que *l'Impact test* soit en relation avec tous les centres villes pouvant être impactés par le projet, dans des municipalités voisines.

Le *Sequential test* est donc utilisé dans les plans d'urbanisme, de développement urbain, et sert à la prise de décision des autorités locales. Il permet de comprendre l'impact des différents scénarios sur l'attractivité des centres-villes mesurée par la diversité des usages, la proportion des biens vacants dans les rues, les rendements commerciaux, les habitudes et comportements des consommateurs, l'image des commerçants de détails et l'intention de changer cette image, les loyers des commerces, la circulation des piétons, l'accessibilité ou encore la perception de la sécurité et la fréquence des crimes.

L'utilisation du *Sequential test* a toutefois donné lieu à des contentieux qui mettent en avant la nécessité de prendre en compte le critère économique dans l'évaluation des implantations suggérées. Dans l'affaire *Tesco Stores v. Dundee City Council* la Cour suprême britannique a étudié la manière d'analyser les « espaces adéquats » proposés aux enseignes et aux commerçants dans les centres-villes. Elle a conclu que cette « adéquation » (*suitability*) s'appliquait également au développement économique de l'activité du requérant.

2.1.1.2. L'Allemagne et la Belgique appliquent une réglementation restrictive en matière d'urbanisme commercial

S'il ne s'agit pas de se contenter d'opposer les centres commerciaux de périphéries et le commerce de centre-ville, il est manifeste que la limitation des autorisations d'implantation commerciales hors des centralités permet de garantir la concentration urbaine des activités commerciales et le maintien du commerce de proximité.

Dans ce domaine, c'est l'Allemagne qui applique la politique la plus restrictive à l'égard des conditions d'implantation commerciale. Le droit allemand s'appuie sur un droit de l'urbanisme général, au sein duquel sont établis des principes relatifs à l'urbanisme commercial. Cette réglementation protège les commerces de centre-ville mais entend également préserver les dynamismes des quartiers et des lieux de vie dans une logique de mixité fonctionnelle.

En vertu de l'article 1 alinéa 6 du code de la construction (*Baugesetzbuch*), au cours des procédures de fixation d'un plan d'aménagement, les municipalités doivent prendre en considération les intérêts des acteurs économiques dont particulièrement ceux des PME, les besoins de la population en matière d'approvisionnement de proximité (celui-ci devant être suffisant).

Annexe III

L'article 11 alinéa 3 de la loi nationale relative à l'utilisation des sols, qui définit les grandes surfaces (magasins dont la surface de vente est supérieure ou égale à 700 m² – ce qui correspond en France à la taille d'un supermarché moyen). Il exige que l'implantation de grandes surfaces ne soit autorisée que dans les zones spéciales ayant vocation à être attribuées à des « grandes surfaces de distribution » (notions de *Sondergebiet* et *Kerngebiet*), comme (i) celles situées au sein ou au bord d'un centre commercial déjà existant, (ii) celles qui sont déjà bien intégrées aux réseaux de transports publics (cette mesure vise principalement à améliorer l'accès des personnes âgées à ces grandes surfaces de distribution) ou (iii) celles qui sont situées au sein d'un nouvel espace à vocation mixte prévue pour l'approvisionnement de nouveaux habitats. Avant d'insérer une zone spéciale ayant vocation à être attribuées à des « grandes surfaces de distribution » dans un plan local d'urbanisme, la commune doit (faire) élaborer une étude d'impact.

La décision finale, qui reposera sur cette étude, devra prendre en compte si un projet d'implantation sur la zone :

- ◆ constitue une menace pour les espaces commerciaux existants sur le périmètre de la future implantation (en particulier pour le commerce de proximité) ;
- ◆ est susceptible de charger « considérablement » le réseau de voirie ou les espaces de stationnement existants ;
- ◆ aura des effets « considérables » sur l'environnement (l'objectif étant de maintenir ces surfaces commerciales dans le périmètre urbain afin de maintenir de préserver certains espaces ruraux).

Cet article autorise également les communes à refuser la vente de produits « comparables et concurrents à celles des zones de centre-ville à usage commercial », c'est-à-dire à la fois les produits de consommation courante (comme les produits alimentaires, boissons, biens de consommation tels que les produits cosmétiques) et les biens « non courants » (habillement, aménagement, biens culturels, ainsi que le matériel électronique et les articles de sport, notamment). Les communes peuvent également limiter le pourcentage des surfaces de vente prévues pour ces produits.

Ces mesures répondent aux exigences de la définition allemande des centralités. Le but de ces restrictions réglementaire est en effet de garantir le niveau de services publics et privés correspondant à la taille des villes et à leur inscription dans la hiérarchie régionale. La loi sur l'aménagement du territoire du 18 août 1997 prévoit que « *l'approvisionnement de base de la population au moyen d'infrastructures techniques d'approvisionnement [...] doit être garanti sur l'ensemble du territoire. L'infrastructure sociale doit être développée prioritairement dans les lieux centraux* ».

Encadré 3 : La typologie fonctionnelle des centralités

Le principe de centralité définit l'architecture des objectifs d'aménagement du territoire au regard de la population et du niveau des services publics et privés visé. Il repose sur plusieurs résolutions du conseil des *Länder* pour l'aménagement du territoire et s'établit comme suit :

- ◆ *Oberzentren* : « centres de niveaux supérieur, constitués par des agglomérations assumant, au-delà de la satisfaction des besoins de leur propre population, des fonctions pour l'ensemble de la population de leur zone d'influence. Elles possèdent, pour se faire, des infrastructures de haut niveau. » ;
- ◆ *Mittelzentren* : « centres de niveau moyen couvrant les besoins généraux (infrastructures sportives, bancaires, sanitaires, etc.) » ;
- ◆ *Unterszentren* et *Kleinzentren* : « petits centres et centres de niveau inférieur garantissant l'approvisionnement de base en biens et services de leur environnement immédiat ».

Notamment à partir de ces principes, les *Länder* et les régions établissent des plans d'aménagement du territoire qui incluent les objectifs de développement dans une logique intégrée. Les communes décident quant à elles un « *plan d'utilisation des surfaces* » (*Flächennutzungsplan*) mis en œuvre dans des plans d'occupation des sols qui quadrillent en détail chaque partie de la commune, en précisant la

Annexe III

nature des commerces et leur superficie.

Dans ce contexte, la délivrance du permis de construire est soumise à l'appréciation des services municipaux ou du district, non seulement au regard de leurs caractéristiques techniques, mais également en termes d'urbanisme, de sécurité, de santé publique, de conservation des espaces verts, de protection de l'environnement et du patrimoine de la circulation routière etc. L'ensemble de ces services est susceptible de formuler des objections auxquelles le porteur de projet doit répondre, et se doit également dans la limite de ses compétences, de conseiller les promoteurs. Si la procédure peut être longue et coûteuse, elle dénote toutefois la volonté de concevoir l'aménagement urbain selon une perspective transverse.

Source : Mission, d'après l'Assemblée Nationale, rapport d'information déposé par la Commission des Affaires européennes, « L'urbanisme commercial en Allemagne, un exemple intéressant de volontarisme politique », 2010

Toutefois, suite à la requête du groupe Ikéa en 2009, la Commission européenne a lancé en 2009 une procédure toujours en cours, à l'encontre des restrictions d'implantation commerciale en Allemagne. Une seconde procédure a été initiée pour les mêmes motifs par Décathlon en juin 2015.

Encadré 4 : Procédure Décathlon (juin 2015)

Il s'agit d'une mise en demeure relative à la liberté d'établissement prévue par les traités (« *Niederlassungsfreiheit* »), qui a été initiée par Décathlon en juin 2015 principalement à l'encontre de la planification en vigueur au Bade-Wurtemberg et en Rhénanie-du-Nord-Westphalie (une première procédure portant également sur la liberté d'établissement, avait été initiée par Ikéa en 2009, principalement à l'encontre du système de planification en place dans le Bade-Wurtemberg). En plus de la liberté d'établissement, Décathlon considérerait que le système allemand va à l'encontre de la directive services (2006/123/CE)⁹ de l'UE.

La DIHK (association des chambres allemandes d'industrie et de commerce) et la Fédération allemande du commerce (HDE) estiment bien entendu qu'aucune entrave à (i) à la liberté d'établissement, ni (ii) au principe de libre concurrence n'existe. Par téléphone, Décathlon Allemagne nous a informé qu'ils reprochent la difficulté de s'installer aux alentours des grandes villes pour les surfaces commerciales de plus de 800 m², le dispositif allemand prévoyant impérativement une implantation géographiquement équilibrée et homogène en dehors des grandes villes, notamment un nombre maximal d'implantations dans un rayon d'un certain nombre de km en fonction du territoire concerné (le dispositif existant ne poserait en revanche pas de problème à Décathlon dans le cas des centres-villes).

Le principal risque encouru est la remise en cause du système allemand de planification, en particulier celui prévu à l'article 11 alinéa 3 de la loi nationale relative à l'utilisation des sols.

Décathlon indique que l'enseigne est présente en Allemagne depuis 1986 ; seulement 32 magasins sont implantés à ce jour dans le pays (plus d'une centaine en Espagne, où l'enseigne s'est pourtant implantée 20 ans plus tard qu'en Allemagne).

Source : Mission

Le législateur allemand se prévaut de la compatibilité de ces mécanismes avec le droit de l'Union Européenne, dans la mesure où ils n'enfreindraient en rien le droit de la concurrence (aucune discrimination liée à la nationalité de la société candidate ni au domaine d'activité ne saurait être caractérisée, ni aucune distorsion de la concurrence). Au nom du principe d'intérêt général, il avance également la nécessité de maintenir ces services commerciaux accessibles, sans usage de la voiture. Au regard du vieillissement de sa population, l'Allemagne a fait de la mobilité une de ses préoccupations principales dans l'aménagement du territoire.

⁹ La directive permet aux entreprises de s'implanter dans d'autres pays de l'UE que le leur. Pour ce faire, les pays de l'UE doivent prendre diverses mesures, parmi lesquelles la suppression des exigences discriminatoires (nationalité, résidence, étude d'évaluation de la demande, etc.).

Encadré 5 : L'urbanisme commercial en Allemagne, un exemple intéressant de volontarisme politique

Pourquoi la Commission européenne au nom du primat de la concurrence s'oppose-t-elle à la politique volontariste de l'Allemagne en matière d'urbanisme commercial ? (*Procédure en manquement à l'encontre de la République Fédérale en vertu de l'article 226 du traité CE*)

Par décision en date du 26 juin 2006, elle a estimé que la réglementation applicable aux projets de construction de grandes surfaces commerciales dans le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie serait notamment contraire aux dispositions des articles 43 (Liberté d'établissement) et 49 (Liberté de circulation des services) du traité. du traité CE relatif à la liberté d'établissement, étant entendu que beaucoup d'autres Länder ont des dispositions identiques.

La Commission examine ensuite si une réglementation nationale ne comportant pas de discrimination liée à la nationalité peut être justifiée par des motifs impérieux d'intérêt général. La Commission s'interroge sur la question de savoir si l'Allemagne ne privilégierait pas ainsi les PME au détriment des grandes surfaces. Elle affirme qu'une limitation de la liberté d'établissement à effet discriminatoire ne peut être justifiée que par des motifs liés à l'ordre public, à la sécurité ou à la santé, conformément à l'article 46 du traité CE.

Comme le souligne le rapport parlementaire, le glissement de sens est intéressant lorsque l'on se reporte à la lettre de cet article 46 : « 1. Les prescriptions du présent chapitre et les mesures prises en vertu de celles-ci ne préjugent pas de l'applicabilité des dispositions législatives, réglementaires et administratives prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers, et justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique. »

S'agissant des observations de la Commission sur la possible justification par des motifs impérieux d'intérêt général, celles-ci méritent d'être assez largement citées :

« Indépendamment de leur caractère discriminatoire potentiel, les dispositions précitées ne satisfont pas, aux yeux de la Commission, aux critères de nécessité et d'adéquation établis par la jurisprudence constante. Les règles établies par le droit allemand et leurs attendus montrent bien que les textes incriminés visent plusieurs objectifs. Sont cités en particulier : la prévention d'une fuite du pouvoir d'achat et d'un déplacement de l'offre des centres-villes vers la périphérie, la prévention de la mise en difficulté ou de la disparition totale du commerce de proximité, la réduction de la circulation des véhicules individuels, la protection de l'environnement ainsi que la prévention de l'occupation excessive des sols, des phénomènes de développement anarchique et du mitage.

La Commission constate que beaucoup de ces objectifs sont de nature économique – ou en tous cas que leur portée extrêmement large leur confère une telle nature – ou qu'ils peuvent être utilisés à des fins économiques : ils peuvent donc servir entre autres à juger de l'existence ou non d'une « nécessité économique » justifiant l'ouverture d'une grande surface commerciale, autrement dit à permettre aux autorités nationales de déterminer si l'impact économique prévisible rend cette installation souhaitable à leurs yeux. Cela concerne surtout la prévention de la fuite du pouvoir d'achat et du déplacement de l'offre ainsi que la protection des structures de l'offre. [...] Il en résulte que seuls quelques-uns des objectifs précités peuvent être considérés comme des objectifs d'intérêt général et permettre dans tous les cas de justifier d'entraves non discriminatoires à la liberté d'établissement ; ainsi, par exemple, la protection de l'environnement, l'occupation excessive des sols et le mitage. Les moyens permettant d'atteindre ces objectifs (en l'occurrence les règles d'aménagement du territoire) doivent en toute hypothèse être adaptés et limités à ce qui est nécessaire », ce qui n'est pas le cas en l'espèce, selon la Commission. La réglementation allemande serait en outre contraire à la directive « Services » du 12 décembre 2006.

Les éléments principaux de la réponse allemande

Pour le gouvernement allemand, la réglementation nationale poursuit des objectifs impérieux d'intérêt général, liés à la politique suivie en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement. Le gouvernement fédéral fait valoir que la protection d'un approvisionnement proche de l'habitat et la réduction des transports individuels lui paraissent également constituer des objectifs d'intérêt général. En outre, l'aménagement du territoire relève principalement, de par les traités, de la compétence des Etats membres. Selon le gouvernement allemand, « si l'on autorisait une grande surface dont le chiffre d'affaires dépasse le pouvoir d'achat local ou régional, on pourrait voir apparaître de multiples effets indésirables allant à l'encontre des objectifs énoncés en matière de protection de l'environnement, de politique des transports, des objectifs de maintien des commerces de proximité et des objectifs d'aménagement du territoire, comme par exemple la gestion efficace du patrimoine foncier. Un commerce surdimensionné risque de nuire aux centres commerciaux voisins à un point tel que le commerce de proximité s'en trouverait considérablement réduit. Il pourrait en résulter

Annexe III

(une modification) des flux de transports conséquents, avec des impacts négatifs sur l'environnement. Enfin, on ne peut pas exiger des Etats membres qu'ils renoncent à étudier les impacts des projets, alors même que le droit communautaire prévoit des études d'impact ».

Aucun état membre de l'Union européenne n'accorde aux entreprises désireuses de s'implanter sur son territoire le droit de s'implanter au mépris des règles d'aménagement. Laisser librement jouer le marché revient de facto à encourager l'étalement urbain, à dévitaliser le centre des villes et à créer une discrimination supplémentaire au détriment des personnes n'ayant pas de voiture, notamment les personnes âgées et handicapées. De plus, les centres-villes vivants sont un élément-clé de maintien des liens et des contacts sociaux, si essentiels à la cohésion de la société.

Le gouvernement fédéral répond ensuite à l'accusation d'imprécision, tout en soulignant que le droit communautaire est parfois beaucoup plus flou que le droit allemand.

Source : Mission, d'après rapport d'information de l'Assemblée nationale, présenté par M. Michel Piron, mai 2010

Encadré 6 : La jurisprudence européenne

« La loi reste muette sur la question des plafonds de surfaces commerciales, il faut donc se tourner vers la jurisprudence.

Tout d'abord, la Cour de Justice de l'Union Européenne, dans un arrêt du 24 mars 2011 acte le principe que des considérations d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs peuvent constituer des raisons impérieuses d'intérêt général susceptibles de fonder des restrictions à la liberté d'établissement par les législations des États membres (point 74). Elle ajoute que « des restrictions portant sur la taille des grands établissements commerciaux apparaissent comme des moyens propres à atteindre les objectifs d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement » (point 80).

Toutefois, elle censure une disposition des lois espagnole et catalane prévoyant des plafonds d'implantation commerciale exprimés en surface et en parts de dépenses. Ce dernier critère, purement économique, ne pouvait justifier des restrictions à la liberté d'établissement garantie par le Traité de Rome et, plus généralement, l'Espagne n'avancait pas d'éléments suffisants par une analyse de l'opportunité et de la proportionnalité des mesures instaurées, tendant à expliquer les raisons pour lesquelles les restrictions en cause seraient nécessaires pour atteindre les objectifs poursuivis consistant à privilégier l'implantation commerciale dans des zones où la demande est forte et de la limiter dans des zones moins peuplées pour des motifs liés au trafic et la pollution (points 73 à 85).

Nonobstant le plafond économique lié aux dépenses qui ne saurait être admis, peut-on déduire a contrario de cet arrêt que des seuils et des plafonds de surface auraient pu être admis si l'État en cause avait fourni une motivation pertinente, précise et détaillée (et non pas de simples généralités et incantations), en termes d'aménagement du territoire de protection de l'environnement et de protection des consommateurs ? Il faut rester prudent car dans son point 117, la Cour relève que « s'il est admis que l'intégration dans l'environnement urbain, l'effet sur l'utilisation des routes et des transports en commun, et la variété de choix disponible pour les consommateurs constituent des critères légitimes lorsqu'il y a lieu de se prononcer sur la question de savoir s'il convient d'autoriser l'ouverture d'un établissement commercial, il faut constater qu'à l'instar de Mme l'Avocat général au point 116 de ses conclusions, qu'il est difficile de spécifier à l'avance des seuils et des plafonds précis sans introduire un degré de rigidité susceptible de restreindre davantage la liberté d'établissement.» »

Source : CCI Paris Île-de-France, « Réforme 2014 de l'urbanisme commercial et autres dispositions relatives au commerce », 2014

Annexe III

En Belgique une législation restrictive a également été mise en place. L'article 17 de la loi du 6 janvier 2014 relative à la Sixième réforme de l'état belge a rendu les régions compétentes pour « les conditions d'accès à la profession », qui intègrent la réglementation des « autorisations d'implantations commerciales ». La Wallonie a ainsi adopté le 5 février 2015 un décret relatif aux implantations commerciales. Il prévoit notamment que les implantations commerciales (l'implantation d'un établissement de commerce de détail d'une surface commerciale nette supérieure à 400 m²) soient soumises à un permis d'implantation commerciale, associé à un régime de déclarations pour certaines extensions ou certains déménagements autorisés. Les permis sont délivrés en première instance par le Collège communal, ou pour les projets majeurs, par le fonctionnaire des implantations commerciales. Les critères de délivrances retenus sont : « *la protection du consommateur* », « *la protection de l'environnement urbain* », « *les objectifs de politique sociale* » et « *la contribution à une mobilité plus durable* ». Le décret inclue également une obligation d'information du Collège communal pour l'implantation des établissements de commerce de détail d'une surface commerciale nette égale ou inférieure à 400 m².

2.1.2. Une flexibilisation des heures d'ouverture légale des commerces

En Espagne, le décret-Loi RDL 20/2012 du 13 juillet 2012 met en œuvre des « mesures pour garantir la stabilité budgétaire et le développement de la compétitivité ». Elles permettent la flexibilisation des heures d'ouverture des commerces de détail sur tout le territoire espagnol, en autorisant notamment les centres-villes des municipalités éminemment touristiques à renforcer leur activité commerciale (90 heures/semaine d'ouverture commerciale et minimum d'ouverture de 10 dimanches et jours fériés -pas de maximum établi, les régions pouvant décider d'augmenter ce chiffre-). Pour mettre en place le calendrier des dimanches et jours fériés d'ouverture des commerces, les Communautés autonomes devront ouvrir au moins un des deux ou trois jours fériés constituant un week-end prolongé ou « pont », et inclure les dimanches en période de soldes et dimanches et jours fériés de plus grande affluence de chaque Communauté autonome, ainsi que durant la période de Noël. La liberté des horaires commerciaux est dorénavant applicable à tous les commerces, franchises comprises.

2.1.3. Un assouplissement des conditions d'accès et de stationnement au centre-ville

L'accessibilité et la mobilité font partie des variables qui influent indirectement sur la vitalité du commerce de détail, et ce de manière parfois déterminante. Après la mobilisation d'experts indépendants, il a été conclu que la politique de répression des fraudes au parking en Grande-Bretagne était très agressive et pouvait menacer le dynamisme des rues commerçantes du centre-ville.

Pour pallier cette difficulté, le gouvernement a lancé une consultation sur le niveau de tarification des places de stationnement dans les centres-villes britanniques. Il a également été décidé en conséquence :

- ◆ la restriction à l'usage des « voitures espions » de télésurveillance (CCTV « *spy cars* ») pour le contrôle du paiement du parking ;
- ◆ l'introduction d'une « grâce » de dix minutes dans le cas d'un dépassement de l'horaire autorisée par le paiement ;
- ◆ la possibilité pour les habitants et les commerces locaux de demander une réévaluation à la baisse de la politique tarifaire du parking municipal.

2.2. Le financement des programmes d'aménagement et de réhabilitation des centres-villes contribue à leur attractivité et favorise le développement du commerce, notamment par la réutilisation des locaux vacants

En Allemagne, trois programmes de soutien, incluant les trois échelons administratifs allemands (État fédéral, États fédérés et communes/intercommunalité), existent. Ces programmes comptent trois éléments communs : ce sont les villes elles-mêmes qui décident quels sont les périmètres des quartiers éligibles à ces programmes, les quartiers en question ne correspondent pas nécessairement à une entité administrative (type arrondissement)¹⁰ et les propositions de quartiers faites par les villes sont étudiées par l'État fédéral et par les États fédérés, qui accordent ou non les programmes à tel ou tel quartier (le dernier mot revenant aux États fédérés). Les trois programmes sont les suivants :

- ◆ le programme « *Soziale Stadt* » (« ville sociale ») a permis de coupler différentes initiatives et mesures préexistantes ; les commerces locaux (comme les boulangeries par exemple) y sont pleinement associés. Ce programme inclut par ailleurs un volet consistant à former les jeunes des quartiers sélectionnés. Selon l'association des chambres allemandes du commerce et de l'industrie (DIHK), ce programme fonctionne particulièrement bien ; au 31 décembre 2015, 715 mesures ont été mises en place dans 418 villes allemandes. En 2016, un budget de 140 M€ a été alloué par le gouvernement fédéral ;
- ◆ le programme « *Stadtumbau* » (« transformation urbaine ») a été créé à la fin des années 1990 à l'origine pour les villes de l'ancienne RDA. il a ensuite été élargi à tout le pays en 2002 (certaines communes de la Ruhr y ont aujourd'hui également accès) ; ce programme est aujourd'hui ouvert à 400 communes. Le budget alloué en 2015 s'est élevé à 105 M€ (3,2 Md€ ont déjà été alloués depuis la création du programme, dont 1,4 Md par l'Etat fédéral et 1,8 Md€ par les Etats fédérés et les communes). Au centre du programme figurent les objectifs (i) de stabilisation des centres-villes et (ii) de réutilisation des locaux vacants, en particuliers les vieux bâtiments ;
- ◆ le programme « *Aktive Stadt- und Ortsteilzentren* » (« centres-villes et centres de quartiers actifs ») a permis, selon la DIHK de stabiliser efficacement la vie des quartiers et en particulier des centres-villes. Le budget de 110 M€ en 2015, a été financé par l'État fédéral (un tiers) et les Etats fédérés et les communes (deux-tiers). Ce programme vise particulièrement à réutiliser les locaux commerciaux vacants. Les fonds sont également employés pour améliorer l'état des voies publiques et restaurer les bâtiments symboliques/historiques de la ville (y compris en les modernisant et en les connectant aux énergies renouvelables).

De la même manière, dans le cadre du *Retail Agenda* néerlandais, 50 municipalités participent à des « *retaildeals* », accords qui leur permettront de bénéficier de l'accompagnement et de l'expertise d'une « *retailteam* » et de disposer d'un « *toolkit* », boîte à outils pour la revitalisation commerciale. Partant du constat que 7,5 % des espaces commerciaux sont vacants, ces accords leur permettront aussi de renégocier les loyers à des prix plus avantageux que le marché. L'objectif est ainsi de constituer des centres villes plus dynamiques et plus compacts.

¹⁰ À Berlin et dans d'autres villes du nord de l'Allemagne, par exemple, le terme « *Kiez* » désigne un quartier au sens socioculturel du terme ; les « frontières » des *Kiez* sont en général relativement bien connues des populations qui y vivent, de telle sorte que lorsqu'un commerçant souhaite s'y implanter, il saura en général dans quel *Kiez* il élit domicile (on peut en quelque sorte assimiler un *Kiez* à un « pâté de maisons », qui a son histoire propre).

2.3. L'utilisation du levier fiscal et notamment d'un allègement de la fiscalité à destination des petites et moyennes entreprises est plus rare

Le gouvernement britannique a mis en œuvre un abaissement des taxes sur les petites et moyennes entreprises. En juillet 2013, plus de 500 000 petites et moyennes entreprises bénéficiaient de ces abaissements, avec plus de 330 000 d'entre elles ne payant aucune taxe. Par ailleurs, les communes peuvent introduire et financer des taux réduits afin que cela bénéficient aux petites entreprises et commerçants de détails. Ils compensent ce manque à gagner par le revenu des impôts de leur municipalité. Grâce au *business rate retention scheme*, le Gouvernement finance à 50% ces rabais accordés. Ceci constitue un tournant fondamental dans la manière dont les autorités locales sont financées et habilite les communes à jouer entièrement leur rôle dans la création de conditions favorables pour la croissance économique locale. Le budget présenté par le Chancelier Georges Osborne, le 16 mars 2016, opère un rééquilibrage de la charge fiscale entre les petites et les grandes entreprises : les PME bénéficieront encore d'un allègement substantiel de leur impôt foncier (*business rates*), à hauteur de 1,5 Md£ à l'horizon 2019-20. En contrepartie, la fiscalité des grandes entreprises est fortement augmentée, avec un ensemble de mesures ayant un impact budgétaire positif de 2 Md£ pour l'année 2019-20 : la moitié provient de la baisse des déductions pour charge d'intérêts sur l'impôt sur les sociétés. L'ensemble des entreprises profitera de la baisse du taux de l'IS à 17 % en avril 2020 (au lieu de 18 % prévu), la mesure coûtant 0,9 Md£ en 2020-21. Il est à noter que ces mesures ne sont toutefois pas spécifiquement adressées aux commerces des centres-villes.

En 2012, le Gouvernement crée des *Enterprise Zones* (zones entrepreneuriales), qui sont l'équivalent des Zones Économiques Spéciales françaises. On en compte aujourd'hui 44. L'Enterprise Zone de Birmingham est un exemple de réussite de revitalisation du centre-ville ainsi que de ses abords. Ces zones bénéficient de réduction d'impôt et d'un soutien fort du Gouvernement. Depuis leurs formations, elles ont engendré la création de 635 nouvelles entreprises, ont attiré environ 2,4 Md£ d'investissement du secteur privé, ont contribué à renforcer les réseaux de transport et ont créé 24 000 emplois. Pour les *Enterprise Zone*, l'éligibilité des candidatures est assignée à trois critères :

- ◆ la capacité à générer de la croissance et des emplois : une stratégie claire et justifiée afin d'apporter une croissance économique durable en éliminant les obstacles au commerce ;
- ◆ l'analyse de rentabilité : la proposition doit apporter autant que possible des facilités afin que des investissements soient réalisés ;
- ◆ la mise en œuvre : les projets de réalisation sont solides et soutiennent la croissance.

3. Les pouvoirs publics sont également en mesure d'accompagner et de stimuler les initiatives privées

3.1. Des politiques publiques fondées sur l'instauration d'un dialogue entre les acteurs du commerce et une volonté d'anticiper les grandes évolutions du marché

3.1.1. Les pouvoirs publics peuvent coordonner la réflexion prospective sur les stratégies de revitalisation commerciale

En Allemagne, la mise en place d'une plateforme de dialogue sur le commerce de détail « *Dialogplattform Einzelhandel* »¹¹, a été pilotée par le ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie : cette plateforme rassemble notamment les entreprises, les fédérations/associations, les chambres de commerce et d'industrie, les milieux scientifiques, les syndicats, l'État fédéral, les États fédérés et les communes. L'objectif est de mettre en place une nouvelle approche ainsi que de nouvelles stratégies pour la redynamisation du commerce de détail en centre-ville. La plateforme regroupe cinq ateliers : « défis technologique et du numérique », « perspectives pour des villes dynamiques », « perspectives pour les zones rurales », « perspectives de travail et professionnelles » et « politique de la concurrence ». Parmi les principaux sujets de la première réunion de l'atelier « perspectives pour des villes dynamiques », qui s'est tenu le 25 juin 2015¹² et portant sur « les villes et les concepts du commerce », figurent : l'évolution démographique, la numérisation, et, dans une moindre mesure, la nécessité de préserver la diversité de l'offre commerciale dans les centres-villes et l'intensification de la concurrence et la baisse relative des parts de marché (qu'il s'agisse de la concurrence online/offline ou de celle entre les commerces « physiques » déjà implantés). La fédération allemande du commerce (HDE) estime d'ailleurs que d'ici à 2020, 50 000 commerces fermeront en Allemagne en raison de la pression concurrentielle plus vive.

En mars 2013, le DCLG britannique a également créé un forum, le *Future of High Street Forum*, qui rassemble des leaders du domaine du commerce, de l'immobilier, de l'université, du volontariat, de la société civile et du gouvernement,¹³ afin de promouvoir le développement de nouvelles idées et politiques publiques. Ce forum coprésidé par le gouvernement et le secteur du commerce, vise à aider les commerces et les centres villes à s'adapter et à faire face à la concurrence suite à l'évolution des tendances de consommation et des comportements sociaux. Le Forum suit cinq axes de travail : la restructuration des centres villes ; le digital ; les partenariats locaux ; la recherche ; les communications. Ce forum a notamment mis en place le *Great British High Street Awards* qui récompense chaque année les progrès réalisés par certains centres villes, ainsi que la diversité et les services qu'ils procurent à leur communauté locale. En 2015, les vainqueurs ont été : Northampton, Rotherham, Helmsley, Amble, Bishy Road, West Kilbride, Pitshanger Lane - Ealing (London).

¹¹ <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Mittelstand/Mittelstandspolitik/dialogplattform-einzelhandel.html> (DE).

¹² Qui a regroupé les représentants de 12 entreprises, 8 fédérations, 7 villes, 7 autorités publiques diverses, 7 cabinets de conseil et 3 représentants des milieux scientifiques.

¹³ La composition de la 3C française (Commission de concertation du commerce) quant à elle davantage centrée sur le sujet du commerce, puisqu'elle est composée de représentants des entreprises du commerce, de leurs salariés, des institutions concourant aux politiques publiques touchant au commerce, et de personnalités qualifiées.

3.1.2. L'accompagnement vers la transition numérique apparaît également comme un enjeu crucial

Dans le cadre du *Retail Agenda*, les Pays-Bas développent la formation continue des commerçants, avec 250 projets de transition et formation aux e-commerces.

Au Royaume-Uni, le *Digital High Street Program* lancé en 2015, vise à redynamiser les centres villes par le biais des nouvelles technologies. L'idée mise en avant par le *Digital High Street Report 2020* est que les centres villes peuvent accroître leurs revenus et augmenter leur fréquentation en utilisant davantage les technologies digitales, et en les rendant accessibles aux plus petits commerces. L'objectif est également de soutenir l'attractivité des centres villes au sens large. John Walden, Président Directeur Général de Home Retail Group (groupe détenant notamment Argos) et membre du *Future High Street Forum* a formulé des propositions dont :

- ◆ l'élaboration du premier *UK High Street Digital Health Index*, une norme interactive afin de mesurer la maturité numérique des villes et autres agglomérations (au regard des infrastructures, de la maîtrise des compétences numériques de base, des activités proposées en centre-ville et de l'engagement local au niveau du numérique) ;
- ◆ un programme pour les centres villes au niveau des infrastructures et de la connectivité pour 2020 et au-delà, incluant la généralisation du haut débit et de la couverture WiFi ;
- ◆ un *High Street Digital Laboratory* qui proposerait des outils numériques prêts à l'emploi, des programmes de formation dédiés au numérique, un réseau d'apprentissage numérique pour tous les centres villes du Royaume-Uni ;
- ◆ la volonté de combler le fossé numérique, notamment au niveau des compétences digitales de base pour 2020, pour les particuliers, les petites entreprises et les associations.

L'ensemble de ces propositions sont aujourd'hui en cours d'établissement.

Encadré 7 : Le financement britannique de la recherche et de l'innovation pour le e-commerce de centre-villes

Modernisation des centres-villes et transition numérique

Dans le but de repenser et d'améliorer l'offre de services et la relation usagers dans les centres-villes, le commissariat britannique à l'innovation (anciennement *Technology Strategy Board*, désormais *Innovate UK*), a lancé une compétition pour l'innovation numérique au service des défis du commerce de centre-ville, ouverte à tout type d'organisation. Via le fond *Small Business Research Initiative* le gouvernement a financé à hauteur de 9 M£ les deux phases du programme. Dans un premier temps, les projets retenus en phase 1 ont bénéficié du financement de l'étude de faisabilité de leur projet (dont le coup était limité à £100 000 par projet). À l'issue de cette première étape, les trois projets les plus convaincants ont reçu, en phase 2, 1 M£ chacune pour développer leur solution. L'une des trois entreprises gagnantes, *Rewarding Visits* a par exemple proposé une application gratuite incluant une carte de fidélité qui permet de bénéficier d'offres spéciales dans les commerces de détail et les services de loisir.

Le Conseil de recherche économique et sociale (*Economic and Social Research Council*) a également investi 4,7 M£ dans la recherche sur le e-commerce, le m-commerce^[1] et les problématiques multicanal à partir des bases de données de consommation disponibles.

Source : Mission.

[1] Commerce via les applications mobile

3.2. Soutenir le renouvellement de la gestion des centres-villes comme unité commerciale en tant que tel et favoriser la modernisation de ses infrastructures

3.2.1. Les régions et les communes italiennes participent au développement des *Centri commerciali naturali* (CCN)

En Italie, il n'existe pas de système unifié de leviers pour soutenir l'offre commerciale en centre-ville. Les régimes existants sont très principalement du ressort des communes et dépendent d'un financement régional. L'État ne sert que ponctuellement de force d'impulsion en élaborant des lois qui devront être traduites dans les législations régionales puis municipales. La première grande impulsion donnée aux régions pour qu'elles se saisissent des questions de commerce est le décret législatif n°114/1998 de « Réforme des normes relatives au commerce ». Ce décret rassemble les principes généraux relatifs à l'organisation du commerce que les régions sont chargées de mettre en œuvre dans une stratégie spécifique pour la valorisation commerciale et urbanistique des centres historiques. Il délègue aux régions et communes la charge de délimiter les zones pour « la rationalisation et le développement du réseau de distribution » et veut rendre le processus plus dynamique et favorable aux nouvelles implantations. Cette loi, et ses modifications successives, sont au centre du processus italien de revitalisation commerciale des centres-villes.

En effet certaines régions, en la transcrivant, ont élaboré des stratégies pour le commerce de détail plus précises que les principes généraux de la loi nationale. Les projets les plus importants se sont concentrés sur un arc Piémont-Toscane-Marche, rejoints plus récemment par certaines autres régions méridionales comme le Latium et la Sardaigne. Depuis la Loi n. 1997/127, dite Loi Bassanini bis, les régions ont la charge de la répartition des aides européennes et nationales, auxquelles peuvent s'ajouter d'éventuelles aides régionales. La Loi n.1997/127, le décret législatif n. 114/1998 et leurs diverses mises à jour, notamment les lois transposant la directive 2006/123/CE « Services », sont le socle pour l'élaboration d'aides régionales destinées à la revitalisation des centres-villes. Si la réforme reconnaît le principe de la libre concurrence, elle prévoit des aménagements pour éviter les effets que celle-ci pourrait avoir sur l'équilibre des centres historiques. Au niveau commercial, la plupart des dispositifs existants visent à créer des « centres commerciaux naturels », c'est-à-dire à favoriser l'association de plusieurs petits et moyens commerces cohérents d'une même zone afin de favoriser les synergies et l'image de marque.

Encadré 8 : Les « centres commerciaux naturels » (*Centri commerciali naturali* – CCN)

Dans un ouvrage dirigé par Teresiano Scafarto et Marcello Sansone¹⁴, relatif à la requalification des zones urbaines à travers la promotion du commerce, des chercheurs posent le constat d'un « *gap* compétitif » entre les agrégations commerciales que constituent les centres-villes, et les centres commerciaux intégrés de la périphérie. Or, bien que ne négligeant pas les aspects financiers, fonciers, sociologiques, etc., ils considèrent que cet écart est principalement dû au « surplus » d'efficience organisationnelle des centres commerciaux périphériques. Leur mode de gestion commune permet en effet aux enseignes de bénéficier non seulement des avantages de la mutualisation pour divers aspects commerciaux (économie d'échelle), mais encore de s'appuyer sur une structure de réflexion, d'innovation, et de coordination des projets, qui démultiplie les potentialités des entités concernées (expérience client, transition numérique, etc.). Les auteurs identifient quatre des fonctions principales des sociétés de gestion commune :

- ◆ la planification stratégique (veille concurrentielle et définition du positionnement) ;
- ◆ l'articulation de l'offre de services ;

¹⁴ Sous la direction de Teresiano Scafarto et Marcello Sansone, *I Centri Commerciali Naturali nella riqualificazione del sistema città : costituzione, promozione e problematiche*, 2008

Annexe III

- ◆ la mise en œuvre des services mutualisés (parking, nettoyage, sécurité, aménagement et ameublement)
- ◆ la gestion des activités marketing (publicité et activités promotionnelles)

Les difficultés majeures rencontrées par les centres-villes en termes de vitalisation commerciale peuvent ainsi être envisagées du point de vue de la structuration du tissu commercial local. C'est en ce sens que ce se sont créés en Italie les « centres commerciaux naturels » (CCN), dans le but de mieux assurer ces fonctions stratégiques. Les CCN sont des organisations d'acteurs privés dans une zone géographique homogène concentrant les activités commerciales, artisanales, de services. Elles sont déclarées auprès de l'agence régionale compétente.

Forme juridique

La loi italienne n'assigne pas de statut juridique prédéfini aux CCN, ils ont généralement adopté le statut d'association –en majorité- ou de coopérative –en minorité. La préférence donnée à la forme de l'association s'explique par les facilités juridiques à sa mise en place et à sa gestion. L'assemblée des futurs membres se réunit pour voter l'acte constitutif et les statuts, elle élit le bureau de l'association qui nomme son président. La coopérative est une structure juridique plus lourde, mais qui est libre de ses activités commerciales financières ou immobilières, ce qui n'est pas le cas de l'association. En Italie, la coopérative est la forme juridique qui protège le mieux les associés et les administrateurs si le CCN veut prendre en charge la gestion de certains points de vente (boutiques éphémères par exemple) ou l'acquisition de locaux pour le développement des activités communes. La coopérative peut ainsi entreprendre librement ses activités commerciales et faciliter son autofinancement, en faisant payer ses services mais peut également financer des prix ou des concours et verser une rétribution à ses membres ou à un tiers. L'association, cantonnée à des activités à but non lucratif, peut réaliser des opérations commerciales et être soumise à la TVA, mais sous certaines conditions.

Financement

La majorité des CCN ont adopté un principe de cotisation annuelle pour garantir une activité *a minima*. En Toscane, à titre d'exemple, son montant varie de 24 € à Sienne à 360 € à Castelnuovo Garfagnana. De nombreux CCN ne demandent pas de cotisation, mais des contributions ponctuelles dans le cadre des opérations menées par la structure. Le comité de suivi et d'accompagnement des CCN de Toscane souligne à cet égard que, quelle que soit sa forme et son montant, cette participation à l'autofinancement contribue à responsabiliser les membres et à les impliquer davantage dans la vie de l'association ou de la coopérative.

Les financements régionaux ont permis le démarrage des CCN et en constituent toujours un des moteurs principaux. Il existe toutefois de nombreux centres qui n'ont jamais perçu de subvention, et dans la majorité des cas parce qu'ils n'en ont pas fait la demande. C'est le cas des 25 centres de la ville de Florence, qui ont réussi à maintenir un niveau d'activité satisfaisant. Les communes ont également apporté leur propre contribution. Bien que les exemples ne soient pas encore extrêmement nombreux, certains CCN ont eu recours à des financements ou du sponsoring privés. D'autres se sont dotés de zone d'affichage publicitaire (panneau LED par exemple) pour obtenir des ressources financières.

Relation aux collectivités locales

L'expérience des CCN montre que la collaboration avec les collectivités locales, et notamment les communes, est un facteur essentiel de réussite. À travers le diagnostic commun des axes de requalification des centres-villes, les conseils municipaux et les CCN peuvent œuvrer ensemble à la mise en œuvre des dispositifs et des opérations de vitalisation commerciale. À ce titre, il paraît nécessaire de sensibiliser les élus à l'importance de telles initiatives, pour favoriser une coopération fructueuse entre ces associations de gestion privée et les pouvoirs publics.

Mise en réseau

Au fur et à mesure de la création des CCN, des associations de second niveau, qui coordonnent leur activité à un niveau plus global, se sont également constituées. De fait, si dans certaines villes, il existe plusieurs CCN –puisque ceux-ci correspondent à des zones géographiques et économiques homogènes, parfois de quelques rues seulement – il est apparu nécessaire de réguler et d'organiser les initiatives des associations sans céder à un jeu concurrentiel dommageable pour toutes les parties. Ces réseaux, auxquels adhèrent les CCN, restent aujourd'hui difficiles à présider et à gérer, étant donné les rapports de forces entre les zones commerciales elles-mêmes.

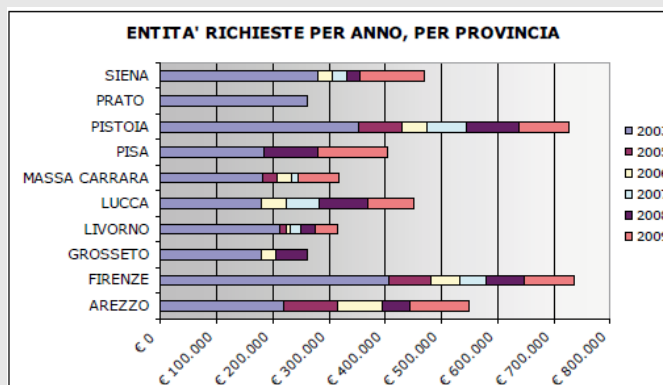
Source : Mission, d'après Unioncamere Toscana, Région Toscane, Chambre du Commerce, Rapporto sull'operatività dei centri commerciali naturali, 2010

Encadré 9 : Politique régionale de soutien aux CCN – Exemple de la Toscane

La région Toscane cofinance depuis 2003 des projets de revitalisation commerciale dans le cadre du soutien aux CCN.

Entre 2003 et 2009, 117 projets de revitalisation commerciale ont été financés pour un total de 5 M€. Dans la mesure où les projets étaient subventionnés à hauteur de 50 %, près de 10 M€ ont donc été investis dans la dynamisation des centres-villes. Le séquençage du financement laisse apparaître un investissement initial fort, et des subventions plus réduites mais qui se maintiennent les années suivantes.

Graphique 1 : Évolution des dotations pour les CCN par année et par Province¹⁵



Source : Union Camere Toscane, Région Toscane, Chambre du Commerce, Commerce, Rapporto sull'operatività dei centri commerciali naturali, 2010

Les conditions d'éligibilité des porteurs de projet et des projets sont les suivantes :

- ◆ les porteurs de projet sont des « associations stables, principalement établies entre entreprises commerciales opérant dans des zones identifiées comme CCN » ;
- ◆ le projet doit concerner une initiative de requalification et d'innovation dans l'offre commerciale commune, de promotion de l'offre commerciale collective, de promotion de nouveaux services à destination de consommateurs ou des commerces ;
- ◆ sont éligibles les projets dont le coût complet est supérieur à 30 000 €

Le montant maximal de subvention est établi à 50 000 €.

Dans le rapport d'une de ses commissions, le conseil régional de Toscane tire du dispositif certains enseignements et défis relatif à la revitalisation commerciale des CCN, et notamment :

- ◆ « très souvent, la naissance du CCN découle des synergies du travail coordonnées des acteurs commerciaux, des associations professionnelles, et de l'administration régionale, alors que l'administration municipale participe à l'animation du Centre via le Comité de coordination » ;
- ◆ « les actions mises en œuvre se concentrent : sur l'aspect infrastructurel ; sur l'organisation des entreprises, des associations et des consortiums dans l'espace du CCN » ;
- ◆ « les administrations municipales ont été appelées à identifier les zones qui démontrent les caractéristiques d'homogénéité et de densité de petites entreprises commerciales suffisantes pour former un groupement » ;
- ◆ « la dynamique de requalification a impliqué les communes, mais également les provinces, les chambres de commerces et certaines fondations (Monte dei Paschi de Sienne et Caisse d'Épargne de Florence) » ;
- ◆ « entre 2003 et 2012, le nombre de CCN est passé de 89 à 140/150 (l'incertitude de ce chiffre signalant les dynamiques de création/destruction) » ;

¹⁵ Les provinces italiennes constituent le niveau administratif situé entre la commune et la région. Elles prennent le nom de l'agglomération la plus importante, mais ne se confondent pas avec celle-ci. Si la province de Florence a bien reçu plus de 700 000 € de financements cumulés, les CCN du centre-ville de Florence n'ont pas eu recours aux dotations régionales.

◆ « l'absence dommageable d'un registre national des CCN ».

Source : Mission, d'après : Conseil régional de Toscane, Commission « Développement économique », Étude « Centri commerciali naturali in Toscana », 2012

3.2.2. Le modèle des *Business Improvement District* (BID) a été adopté en Allemagne et au Royaume-Uni

Les *Business Improvement District* ont émergé dans les années 1970 dans différents pays anglosaxons. En Allemagne, les BID ont été créés en 2003 sur le modèle de ce qui existe au Canada (cf. *infra*). Il consiste principalement à impliquer les commerçants et les propriétaires d'immeubles/de locaux au développement de leur quartier. L'ensemble de l'organisation est prise en charge par les acteurs économiques locaux. Il consiste concrètement en des initiatives émanant du secteur privé (commerçants de détail, propriétaires, restaurateurs et prestataires de services notamment) qui s'organisent sous une forme particulière de partenariat public-privé. Grâce à la participation financière des membres d'un périmètre délimité, l'association finance ou cofinance un certain nombre d'initiatives de revalorisation du quartier. La DIHK promeut ces programmes au niveau de l'Etat fédéral et des Etats fédérés, en organisant notamment chaque année le congrès fédéral des projets BID¹⁶ (le dernier ayant eu lieu à Hambourg le 2 juillet 2015 ; un *BID-Award* a été remis à cette occasion au meilleur projet au quartier de Barmen-Werth à Wuppertal, en Rhénanie-du-Nord-Westphalie). L'adhésion au programme est effective pendant cinq ans. À titre d'exemple, le quartier d'Ansgarikirchhof, à Brême (centre-ville) a été sélectionné pour un programme BID d'une durée de trois ans (2009-2012) – budget de 150 000 € ; il a à nouveau été sélectionné pour un second programme BID d'une durée de cinq ans (2012-2017) – budget de 250 000€. Les dotations pour les programmes sont variables selon leur situation et leur ampleur. Le programme en cours qui affiche le budget le plus important est celui du quartier Nicolas à Hambourg (9,3 M€, de 2014 à 2019), tandis que la ville de Rensbourg (Schleswig-Holstein ; 30 000 habitants) s'engage chaque année depuis 2008 (pour une période d'un an seulement) dans les programmes BID dotés d'un budget de 3 500 € seulement.

Au Royaume-Uni, le gouvernement central encourage les collectivités locales à collaborer avec les acteurs privés et associatifs pour mener une réflexion prospective sur le développement commercial des centres-villes. L'État participe notamment au financement et à la formation des *Business Improvement Districts* (BID) via un fond de prêt disposant de £500 000. En outre, la revue de l'action des BID a permis de faire émerger les initiatives suivantes :

- ◆ proposer l'intégration des BID au corps d'autorité local et leur permettre de diriger certains services au titre du « *Community right to challenge* »¹⁷ ;
- ◆ renforcer l'implication du BID dans la planification locale, en encourageant une approche consultative désignée explicitement aux autorités locales comme une bonne pratique ;
- ◆ renforcer la transparence sur la compatibilité et la qualité des actions des BID, en les obligeant par exemple à publier un rapport annuel d'activité.

¹⁶ <http://www.dihk.de/themenfelder/wirtschaftspolitik/raumordnung-stadtentwicklung/bids/bid-kongress-2015>.

¹⁷ Introduite en 2012 dans le *Localism Act*, cette initiative permet à une association ou une communauté de proposer aux autorités locales de prendre en charge la gestion d'un service au nom de l'autorité en question.

3.2.3. Les Sociétés de Développement Commercial (SDC) mises en place au Canada constituent les formes d'association les plus contraignantes

Inspirées du modèle des *Business Improvement Areas* (BIA) qui émergent à Ontario en 1970, les premières SDC voient le jour à Montréal en 1981. Les BIA constituent déjà des associations de commerçants qui travaillent en collaboration avec les municipalités pour maintenir le dynamisme commercial. L'Ontario a vu naître près de 230 BIA, dont 71 à Toronto. Mais à la différence des BIA, les sociétés de développement commercial sont des associations à cotisation obligatoire, pour les professionnels d'affaires d'une zone géographique donnée, dès lors qu'au moins 51% d'entre eux se sont exprimés en faveur de l'initiative lors d'un vote organisé par la mairie. Elles regroupent les professionnels et les entreprises pour répondre à leurs besoins communs et contribuer activement à la revitalisation des centralités, à travers le développement commercial, la promotion et l'animation des cœurs de villes.

Depuis 1981, les SDC se sont constituées en réseau au sein du Regroupement des centres-villes et des artères commerciales du Québec (1979-2006) puis, à partir de 2006, auprès de la Fondation Rues principales, dont l'activité se concentre sur la revitalisation commerciale des centres-villes. On compte aujourd'hui 39 SDC au Québec, dont 15 à Montréal. Le rôle des SDC s'est progressivement diversifié, en suivant l'évolution des enjeux du développement commercial. Elles se saisissent désormais de sujets tels que la promotion touristique, la propreté, la sécurité, l'information, l'affichage et la revitalisation physique.

Le mandat et les objectifs de chaque SDC sont définis par ses membres. La société assure la cohésion et la cohérence nécessaire à la valorisation des artères commerciales. Elle travaille en partenariat étroit avec la ville. Le cadre législatif qui régit les SDC établit une relation claire entre la SDC et la municipalité :

- ◆ la municipalité détermine par règlement les zones commerciales au sein desquelles pourront être créées des SDC ;
- ◆ la municipalité reçoit la demande des commerçants et organise la concertation avec l'ensemble des acteurs concernés ;
- ◆ la municipalité prévoit par règlement les modalités de fonctionnement et de cotisation de la future SDC en collaboration avec les cotisants ;
- ◆ le financement de la SDC est assuré par la cotisation obligatoire perçue par la mairie.

Encadré 10 : L'exemple de la ville de Malbaie

« La Société de développement commercial du centre-ville de la Malbaie s'implique activement dans le recrutement de nouveaux établissements d'affaires. En ce sens, elle collabore à l'élaboration d'un forfait de bienvenue pour favoriser l'implantation de nouveaux commerces dans le secteur. Elle offre ainsi 200 \$ de bons promotionnels aux nouveaux commerçants à utiliser dans les commerces du centre-ville. Une façon de favoriser l'intégration des nouveaux investisseurs dans la communauté d'affaires, tout en encourageant l'activité commerciale locale.

Afin de rendre l'artère commerciale St-Etienne plus invitante, la SDC a acquis une sculpture intitulée « Les Marcheurs » et, de concert avec d'autres partenaires, a veillé à son intégration dans un aménagement de qualité à l'entrée du centre-ville. De quoi inciter un peu plus les piétons à parcourir les rues du centre-ville ».

Source : Comité de développement des SDC du Québec et la Fondation Rues principales, « Les sociétés de développement commercial, des acteurs essentiels et incontournables »

4. Synthèse des éléments de bonnes pratiques identifiées

Le tableau 2 reprend en synthèse les différents éléments de bonnes pratiques dont pourrait s'inspirer la France et ses acteurs du commerce, en les adaptant aux contingences nationales et locales.

Tableau 2 : Synthèse des bonnes pratiques étrangères pour le soutien du commerce de centre-ville

Levier	Dispositif	Référence	Pays
Urbanisme commercial	Restriction forte à l'implantation commerciale	Loi nationale relative à l'occupation des sols (art. 11)	Allemagne
		Décret relatif aux occupations commerciales (2015)	Belgique
	Étude d'impact préalable à l'implantation commerciale	<i>Sequential/impact test</i>	Royaume-Uni
	Accompagnement à la préemption des commerces	Programme « <i>Aktive Stadt- und Ortsteilzentren</i> »	Allemagne
<i>Retaildeal</i>		Pays-Bas	
Aménagement	Évaluation des conditions d'accessibilité du centre-ville	Politique tarifaire des parkings	Royaume-Uni
	Financement des opérations de réhabilitation des centres-villes	Programme « <i>Stadtumbau</i> »	Allemagne
Fiscalité	Allègement fiscal direct ou via le subventionnement des mairies	<i>Business rate retention scheme</i>	Royaume-Uni
Réglementation commerciale	Assouplissement de la régulation des horaires d'ouverture	Décret-Loi RDL 20/2012	Espagne
	Développement de l'économie nocturne	Réseau <i>Purple Flag</i>	Royaume-Uni
Coordination et formation des acteurs	Création d'associations commerciales financièrement contraignantes	Société de développement commercial (SDC)	Canada
	Création d'associations commerciales financièrement non contraignantes	<i>Business Improvement District</i> (BID)	Royaume-Uni
		<i>Centro commerciale naturale</i> (CCN)	Italie
		BID	Allemagne
	Financement et accompagnement de la transition numérique des commerçants	<i>Digital High Street Program</i>	Royaume-Uni
<i>Retail Agenda</i>		Pays-Bas	
Concertation et suivi	Plan et programme d'action dédié	<i>Retail Agenda</i>	Pays-Bas
	Création d'une commission de concertation élargie	<i>Dialogplattform Einzelhandel</i>	Allemagne
		<i>Future of High Street Forum</i>	Royaume-Uni

ANNEXE IV

Principaux leviers d'action pour engager un projet de reconquête commerciale du cœur de ville

SOMMAIRE

1. LA REQUALIFICATION COMMERCIALE A BESOIN D'UNE STRATEGIE URBAINE GLOBALE ET D'UN PROJET DE « CŒUR DE VILLE »	1
1.1. La reconquête commerciale du centre-ville oblige à concevoir un « projet à 360° »	1
1.2. Les axes de travail pour une stratégie globale de revitalisation de centre-ville.....	3
2. LE DEVELOPPEMENT D'UNE STRATEGIE CONCERTEE D'AMENAGEMENT ET DE REGULATION COMMERCIALE EQUILIBREE EST UN IMPERATIF AU NIVEAU LOCAL QUI SUPPOSE EGALEMENT L'ENGAGEMENT D'UNE REFORME GLOBALE DE L'URBANISME COMMERCIAL	5
2.1. Le système français de régulation et de planification territoriale a été fréquemment remanié sans parvenir à une maîtrise effective et reconnue des autorisations des nouvelles implantations commerciales.....	5
2.1.1. <i>Le rythme des nouvelles autorisations d'implantation commerciales en périphérie qui reste soutenu malgré un ralentissement n'est pas dépourvu d'effets sur les centres de villes moyennes.....</i>	<i>5</i>
2.1.2. <i>La situation invite à évaluer l'efficacité et le bon équilibre du dispositif français d'autorisation, en dépit de ses adaptations successives.....</i>	<i>8</i>
2.1.3. <i>Les outils de planification, SCoT et PLU ou PLUi, constituent un référentiel fondamental mais qui comporte des limites et n'a pas encore trouvé sa pleine maturité</i>	<i>11</i>
2.2. Les grands principes du droit européen ne s'opposent pas à la recherche d'un dispositif mieux adapté aux enjeux d'aménagement du territoire et de l'environnement	16
2.2.1. <i>La volonté d'obtenir une meilleure maîtrise des développements commerciaux semble se heurter régulièrement à l'application du droit européen en matière de concurrence.....</i>	<i>16</i>
2.2.2. <i>D'autres pays de l'UE, comme l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, semblent pourtant maintenir des systèmes permettant un meilleur cadrage du développement commercial.....</i>	<i>17</i>
2.2.3. <i>L'intérêt public du sauvetage des centres-villes est à prendre en compte de façon urgente et la réforme récente de l'organisation territoriale (régions, intercommunalités) offre de nouvelles perspectives.....</i>	<i>21</i>
2.3. La réforme inachevée de l'urbanisme commercial doit être résolument reprise, selon une action à mener en plusieurs étapes	23
2.3.1. <i>Des améliorations sont envisageables rapidement comme le développement d'une concertation en amont de la présentation des projets, l'utilisation d'observatoires locaux et la mobilisation d'expertises, voire la réalisation d'études d'impact globales et l'évaluation des effets des autorisations données</i>	<i>23</i>
2.3.2. <i>La réflexion sur l'éventualité de mesures conservatoires débouche sur la suggestion d'une initiative au niveau européen et, sans attendre son issue, d'une directive nationale et une généralisation du PLUi.....</i>	<i>25</i>
2.3.3. <i>Une réforme globale est nécessaire : la régionalisation du dispositif d'autorisation semble constituer la voie la plus pertinente dans une première étape.....</i>	<i>26</i>

2.3.4.	<i>L'intégration complète de l'urbanisme commercial dans la planification territoriale apparaît comme la perspective pertinente à terme et pourrait être préparée par une phase d'expérimentation régionale.....</i>	27
3.	LA COORDINATION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES ACTEURS DOIT PERMETTRE DE DYNAMISER L'ACTIVITE DES COMMERCES DE CENTRE-VILLE.....	30
3.1.	La coordination des acteurs du commerce de centre-ville a besoin d'être renforcée par le développement de structures organisées autour d'un projet collectif concerté au niveau local.....	31
3.1.1.	<i>Sur le modèle de la gestion mutualisée des centres commerciaux, le centre-ville doit mettre en place un fonctionnement mieux coordonné et une plus large concertation de l'ensemble des acteurs commerciaux.....</i>	31
3.1.2.	<i>La dynamique de concertation des acteurs du commerce en centre-ville peut revêtir des formes différentes.....</i>	33
3.2.	Le partenariat avec les instances communales et consulaires favorise la synergie des acteurs et légitime leur action, tout en élargissant le périmètre d'intervention.....	41
3.2.1.	<i>L'implication des collectivités locales est fondamentale.....</i>	42
3.2.2.	<i>S'inscrire dans un réseau de villes permet de relayer les problématiques et transposer les bonnes pratiques.....</i>	46
3.2.3.	<i>Les autres partenaires naturels des commerçants tels que les chambres consulaires et les fédérations professionnelles ont un rôle important dans la mise en synergie des acteurs.....</i>	47
3.3.	Au niveau national, la consolidation du dialogue avec les professionnels du commerce passe notamment par une observation plus fine des phénomènes liés à la vitalité commerciale dans les territoires.....	48
3.3.1.	<i>Par le passé, des structures de concertation nationale ont déjà été mises en place sans donner tous les résultats escomptés.....</i>	48
3.3.2.	<i>La commission de concertation sur le commerce (3C) pourrait accompagner la redynamisation commerciale des centres-villes au travers la mise en œuvre d'un Agenda « Commerces en cœur de ville ».....</i>	49
3.3.3.	<i>Pour comprendre efficacement ces phénomènes, elle doit développer l'expertise et les moyens d'observation du commerce, notamment dans les centres-villes des villes moyennes.....</i>	50
3.4.	L'accompagnement des commerçants aux évolutions des modes de consommations, ainsi qu'une formation adaptée à ces nouveaux enjeux leur permettra de mieux relever le défi des concurrences commerciales.....	52
3.4.1.	<i>La formation individualisée des commerçants est devenue indispensable.....</i>	52
3.4.2.	<i>D'une logique de concurrence au développement de plus grandes complémentarités entre acteurs et formes de commerce, les commerçants indépendants doivent pouvoir s'appuyer sur les compétences existantes.....</i>	53
3.4.3.	<i>Le renforcement de la complémentarité entre commerce physique et e-commerce passe aussi par le développement du multicanal avec une captation par les commerçants indépendants des opportunités offertes par la digitalisation des échanges.....</i>	58

4. LA MOBILISATION DU FONCIER COMMERCIAL DANS UN PROJET GLOBAL DE REQUALIFICATION PEUT CONSTITUER UN EFFET DE LEVIER PUISSANT.....	60
4.1. Revitaliser un cœur de ville ou enrayer sa dévitalisation nécessite un projet, une gouvernance et des opérateurs.....	61
4.1.1. <i>L'établissement d'une stratégie ville-agglomération adaptée au contexte local est un préalable.....</i>	<i>61</i>
4.1.2. <i>Les élus ont besoin d'une ingénierie de conseil spécialisée et tournée vers l'opérationnel.....</i>	<i>63</i>
4.1.3. <i>Le projet doit être global avec un ensemble d'actions, il comportera le plus souvent une démarche de restructuration immobilière mobilisant le foncier commercial.....</i>	<i>63</i>
4.1.4. <i>Un partenariat solide doit être organisé entre collectivités locales, commerçants et acteurs locaux.....</i>	<i>63</i>
4.2. Les modalités d'intervention de la collectivité locale ou de son délégataire s'inscrivent dans un processus long et séquencé comportant des contraintes juridiques et financières importantes.....	64
4.2.1. <i>La maîtrise des surfaces et des activités commerciales repose sur des outils d'information, de négociation et d'acquisition.....</i>	<i>64</i>
4.2.2. <i>Le titulaire du droit de préemption peut engager des transformations physiques et juridiques.....</i>	<i>78</i>
4.2.3. <i>Gérer.....</i>	<i>79</i>
4.2.4. <i>Revendre.....</i>	<i>81</i>
4.2.5. <i>L'acquisition par voie de préemption comporte de sérieux risques financiers, juridique et métiers.....</i>	<i>85</i>
4.3. Les acteurs et les conditions de mise en œuvre des projets.....	87
4.3.1. <i>Les ressources en expertise et en capacités opérationnelles existent mais ne sont pas à la hauteur des enjeux.....</i>	<i>87</i>
4.3.2. <i>La mise en œuvre de projets locaux dans le cadre d'une politique nationale suppose un déploiement significatif de savoir-faire.....</i>	<i>93</i>
5. EN COMPLEMENT, UN PROJET DE RECONQUETE COMMERCIALE DU CENTRE-VILLE PEUT NECESSITER DES MOYENS COMPLEMENTAIRES ET FAIRE APPEL A UNE BOITE A « BONNES PRATIQUES » PARTAGEE.....	98
5.1. Les différents moyens financiers et fiscaux d'accompagnement mobilisables doivent à la fois s'inscrire dans une stratégie plus globale du territoire et permettre aux commerçants indépendants de mieux s'adapter aux évolutions à venir du commerce.....	98
5.1.1. <i>Le maintien du FISAC ne semble justifié que s'il cible son intervention sur les besoins d'adaptation des commerçants aux nouvelles exigences servicielles des consommateurs.....</i>	<i>98</i>
5.1.2. <i>La fiscalité spécifique liée aux commerces ne semble constituer qu'un intérêt de rendement sans effet certain sur les comportements.....</i>	<i>101</i>
5.1.3. <i>Les instruments financiers et fiscaux de soutien aux commerces des quartiers de la politique de la ville pourraient voir leur champ élargi et bénéficier aux centres-villes structurellement touchés par la vacance commerciale.....</i>	<i>104</i>
5.2. Une « boîte à idées » à destination des acteurs du commerce indépendant doit être partagée et complétée au fil de l'eau des bonnes pratiques.....	105
5.2.1. <i>Mettre en valeur l'espace et de l'identité urbaine.....</i>	<i>105</i>
5.2.2. <i>Mettre à profit les espaces commerciaux vacants, à court et à long terme.....</i>	<i>107</i>

5.2.3. *Certains concepts innovants qui s'appuient sur des solutions numériques permettent de renouveler le parcours achat des clients des commerces de proximité* 110

1. La requalification commerciale a besoin d'une stratégie urbaine globale et d'un projet de « cœur de ville »

1.1. La reconquête commerciale du centre-ville oblige à concevoir un « projet à 360° »

Les politiques de revitalisation commerciale des centres-villes ne peuvent pas envisager la problématique commerciale selon une perspective isolée. Le commerce n'est que l'une des composantes du centre-ville : les moyens de redynamiser le tissu commercial s'inscrivent dans une analyse multifactorielle qui doit prendre en compte les différents déterminants du centre-ville. L'aménagement urbain, l'accessibilité, le stationnement, la diversité des services aux usagers contribuent aussi à la construction d'un projet global grâce à une action volontariste. Elle doit non seulement définir la place et les ambitions que la centralité assume au sein du territoire, mais encore caractériser le rôle du centre-ville : un rôle marchand rayonnant sur la zone de chalandise, un rôle marchand de proximité, un rôle patrimonial et touristique, etc.

Ces réflexions permettent de bâtir des stratégies cohérentes dans l'espace et dans le temps, et évitent de mener de front des projets concurrents voire contradictoires.

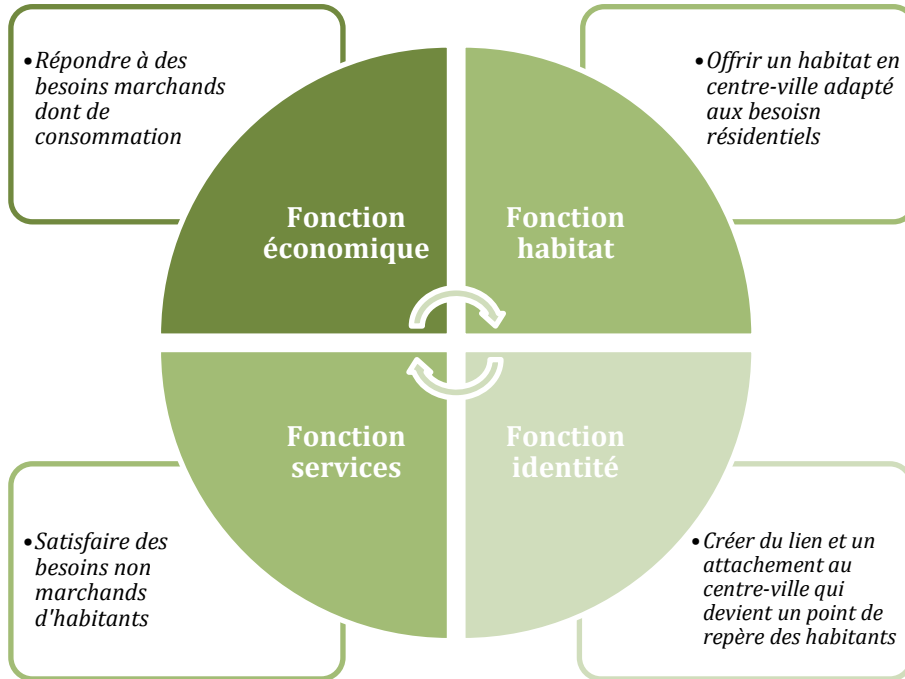
Selon David Lestoux¹, les fondamentaux d'interventions sont les suivants :

- ◆ « **aménager ne suffit pas** » - Il faut agir sur les déterminants structurels et ne pas rester à « l'esthétisme de la rue » ;
- ◆ « **fixer des règles qui favorise l'investissement** » - Une bonne visibilité sur le projet du centre-ville et sur sa place à l'échelle de l'agglomération dans la durée est un élément qui rassure et encourage l'investissement des commerçants indépendants et surtout des grandes enseignes locomotives. Tout investisseur recherche des facteurs d'assurance avant d'investir dans une centralité. Les collectivités locales au premier desquelles les communes doivent ainsi être en capacité de donner une orientation sur la « *spatialisation des fonctions commerciales sur la ville et d'apporter de la visibilité sur les futures espaces d'implantation commerciale, voire de maîtriser les espaces qui pourraient fragiliser la centralité* » ;
- ◆ « **anticiper et bâtir un projet pour ne pas subir** » - On constate aujourd'hui le risque pour certains territoires de traiter au coup par coup les projets des investisseurs dans un cadre réglementaire de la CDAC qui ne permette pas un réel pilotage. L'idée est davantage de bâtir un projet commercial équilibré qu'il s'agit ensuite de vendre aux investisseurs et aux enseignes ;
- ◆ « **coordonner pour un projet partagé** » – Un centre-ville à la différence d'un centre commercial n'est pas un espace « managé » par un seul opérateur. Travailler sur son évolution ou sa redynamisation c'est aujourd'hui être capable de mobiliser différents acteurs publics et privés autour d'un projet commun ;
- ◆ « **concilier les quatre fonctions de la centralité** » **que sont** : la fonction économique, la fonction identité, la fonction habitat et la fonction services. La dynamisation commerciale d'un centre-ville exige une stratégie globale et une intervention coordonnée sur ces quatre niveaux. (cf. figure 1).

¹ David Lestoux, « Revitaliser son cœur de ville – L'adapter au commerce de demain », territorial éditions, 2015. Directeur associé chez Cabinet Cibles et Stratégies.

Annexe IV

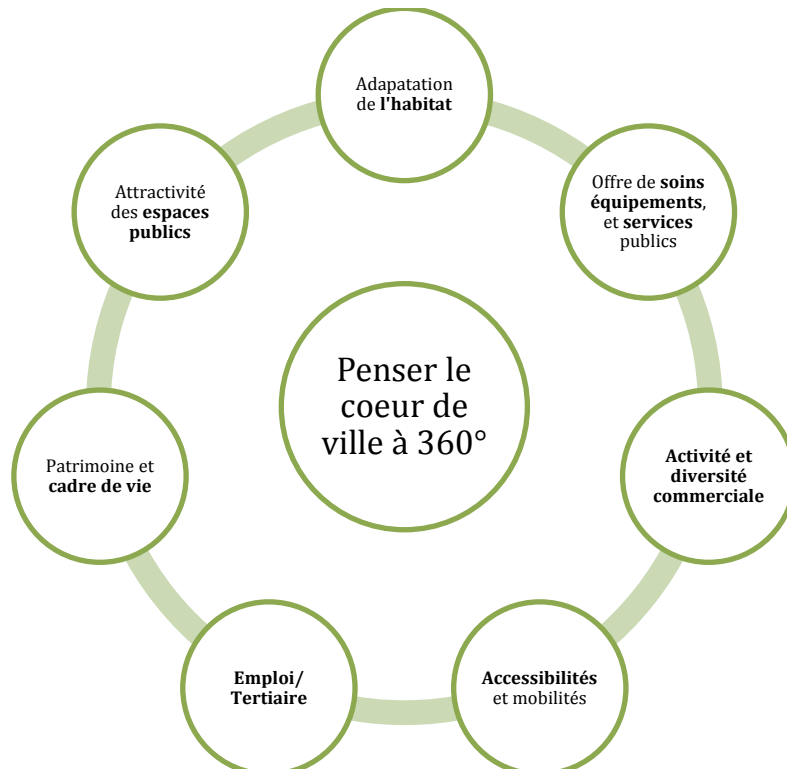
Figure 1 : Les quatre fonctions fondamentales d'un cœur de ville



Source : « Revitaliser son cœur de ville – L'adapter au commerce de demain », David Lestoux, Territorial éditions.

Dans ce cadre, il apparaît essentiel de déterminer un plan d'action en essayant d'apporter des éléments de réponse sur les différents déterminants de la vitalité d'une centralité commerciale. Il s'agit de penser « le cœur de ville à 360° » en mobilisant l'ensemble des leviers qui créent de la commercialité (cf. figure 2)

Figure 2 : Une stratégie pour le centre-ville à 360°



Source : « Revitaliser son cœur de ville – L'adapter au commerce de demain », David Lestoux, territorial éditions. Mission.

1.2. Les axes de travail pour une stratégie globale de revitalisation de centre-ville

Le tableau 1, tiré de l'ouvrage « Revitaliser son cœur de ville – L'adapter au commerce de demain », propose les axes de travail incontournables ainsi que les principaux acteurs à mobiliser dans le cadre de la construction d'un projet de revitalisation du centre-ville.

Tableau 1 : Les axes de travail pour une stratégie globale de revitalisation de centre-ville

Fonctions	Axes de travail	Partenaires à mobiliser
Adaptation de l'habitat	<ul style="list-style-type: none"> Programme de rénovation de l'habitat en cœur de ville Référentiel foncier pour identifier les sites de production de nouveaux logements en cœur de ville pour réintégrer des familles et ménages à revenus médians à plus 	<p>CAUE²</p> <p>Service habitat de l'intercommunalité</p> <p>Etablissement public foncier</p>
Patrimoine et cadre de vie	<ul style="list-style-type: none"> Chartes d'enseignes et de façades des commerces Campagne de réhabilitation des façades d'immeuble Programme de mise en valeur du patrimoine bâti Programme de développement et mise en cohérence des terrasses 	<p>CAUE</p> <p>Architecte des bâtiments de France</p> <p>Syndicat des restaurateurs et hôteliers</p> <p>Office du tourisme</p> <p>Associations de commerçants</p>
Attractivité des espaces publics	<ul style="list-style-type: none"> Aménagement des espaces de stationnement Traitement des liens stationnement/commerce Requalification des voies et voiries Réflexion sur le circuit marchand Collecte des ordures ménagères 	<p>Services aménagement ville ou intercommunalité</p> <p>Association de commerçants</p> <p>Service stationnement</p> <p>Gestionnaires de parking</p>
Emploi/tertiaire	<ul style="list-style-type: none"> Schéma intercommunal des implantations tertiaires Veille sur les besoins fonciers et bâtis des administrations en cœur de ville Suivi des besoins des entreprises et observatoire des locaux tertiaires 	<p>Acteurs de l'immobilier (notaires, agences immobilières...)</p> <p>Services économiques intercommunaux</p> <p>Administration</p>
Accessibilité et mobilité	<ul style="list-style-type: none"> Plan de circulation et portes d'entrée du centre-ville Anticipation des effets de la mise en place de TSP ou de nouveaux réseaux de transport collectif sur la fréquentation des linéaires commerciaux Plan d'accessibilité de la ville aux PMR Gestion de l'offre de stationnement et graduation des besoins en fonction de la typologie des commerces Signalétique, géolocalisation, disponibilité en temps réel des espaces de stationnement Monétique de paiement stationnement/transport collectif 	<p>Service transport de l'intercommunalité</p> <p>Gestionnaire de parking</p> <p>Association de commerçants</p>
Offre de soins et services publics	<ul style="list-style-type: none"> Veille sur les besoins immobiliers des praticiens Veille sur les enjeux de transmission Faisabilité de maisons de santé ou pôle tertiaire thématique médical en cœur de ville 	<p>Praticiens</p> <p>Agence régionale de santé</p>
Activité commerciale	<ul style="list-style-type: none"> Observatoire du commerce et de ses évolutions (intercommunalité ou région) Veille sur les locaux et les loyers commerciaux Schéma d'implantation du commerce à l'échelle intercommunale pour protéger la centralité Coordination des actions d'animation et de 	<p>Association de commerçants</p> <p>Propriétaires</p> <p>CCI</p> <p>CMA</p> <p>Fédération de</p>

² Conseil architecture urbanisme environnement

Annexe IV

Fonctions	Axes de travail	Partenaires à mobiliser
	communication pour une centralité animée <ul style="list-style-type: none"> • Interactions commerces sédentaires/commerçants du marché • Identification des potentiels de nouvelles activités en cœur de ville et prospection d'enseignes • Développement d'une gamme de service à la clientèle grâce notamment à la digitalisation 	commerçants (sédentaire et non sédentaires)

Source : « Revitaliser son cœur de ville – L'adapter au commerce de demain », David Lestoux, territorial éditions.

Enfin, avant de s'engager dans la mise en œuvre de la feuille de route, il convient de définir un périmètre d'intervention c'est-à-dire définir ce que sera le périmètre du centre-ville. Sans une telle définition, il est plus difficile pour les collectivités d'organiser une stratégie de revitalisation commerciale en centre-ville de manière pertinente.

La définition du périmètre doit se prémunir de deux écueils :

- ◆ si cette définition est trop large, l'impact des interventions publiques est amoindri pour des coûts de réalisation relativement plus élevés ;
- ◆ si le périmètre est au contraire trop restreint, cela conduit à une segmentation forte entre les investissements dans le centre et dans le reste de la ville, et mène à terme, à une qualité d'équipement inégale, tant en matière de voirie que de bâti.

La définition du périmètre doit intégrer les futures évolutions de la ville et délimiter un espace présentant une forme de continuité à la fois commerciale, topographique, urbaine et de cheminement. Au-delà de cette matrice, chaque ville doit définir l'espace le plus cohérent en fonction de sa morphologie urbaine. Selon David Lestoux, « pour les villes moyennes on cherche à fixer le périmètre en fonction du rayon de déplacement acceptable à pied à partir d'un point central. » Cette démarche est l'occasion concrète de définir et de mettre en œuvre la politique du commerce évoquée par la loi NOTRe.

Encadré : La politique locale du commerce

La loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République du 7 Août 2015, dite loi NOTRe a fait émerger une nouvelle compétence intercommunale dans le domaine commercial : la « politique locale du commerce et le soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ». Celle-ci intègre plus largement la compétence « Développement économique » qui comprend les trois domaines d'action suivants :

- actions de développement économique ;
- création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;
- promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme.

C'est une des compétences obligatoires à prendre en compte au 1^{er} janvier 2017 par les communautés de communes et d'agglomération.

A travers la politique locale du commerce, le législateur vise à favoriser une approche communautaire des questions relatives au commerce. Le cadre de cette compétence demeure assez flou, mais l'AdCF considère qu'elle a « trait à l'observation des dynamiques commerciales, à l'élaboration de chartes ou schémas de développement commercial, à l'expression d'avis communautaires avant la tenue d'une CDAC, à la nécessité d'un débat en communauté avant toute décision d'implantation d'un nouveau centre commercial, à l'élaboration d'une stratégie d'intervention communautaire en matière de restructuration ou modernisation des zones commerciales... ». L'EPCI est également compétent en ce qui concerne l'ouverture dominicale des commerces, puisqu'il intervient aux côtés du préfet dans la politique qu'il conduit en la matière.

Il est à noter que la politique locale du commerce fait office d'exception au sein de la compétence « Développement économique », puisqu'elle est soumise au critère de l'intérêt communautaire. La compétence reste donc partagée entre l'échelon intercommunal et l'échelon communal, qui conserve le contrôle de certaines zones, équipements et initiatives. Une certaine incertitude entoure donc la politique locale du commerce qui doit faire l'objet d'un travail d'articulation et de délibérations entre

les deux niveaux, propre à faire émerger une stratégie cohérente.

Source : « Communautés et zones d'activités », AdCF, janvier 2016.

La mise en place de la stratégie globale pour redynamiser, au niveau du territoire et plus particulièrement du centre-ville, l'activité et l'offre commerciale doit s'appuyer sur trois leviers qui revêtent un caractère structurel. Il s'agit plus précisément de :

- ◆ organiser, planifier et réguler (partie 2) ;
- ◆ coordonner et accompagner (partie 3) ;
- ◆ mobiliser le foncier commercial (partie 4).

En complément et pour accompagner la mobilisation de ces trois leviers, la mission a relevé un certain nombre de bonnes idées qui pourraient justifier un appui financier de la part de l'État et des collectivités locales (partie 5).

2. Le développement d'une stratégie concertée d'aménagement et de régulation commerciale équilibrée est un impératif au niveau local qui suppose également l'engagement d'une réforme globale de l'urbanisme commercial

Le développement massif des équipements commerciaux, notamment à la périphérie des agglomérations apparaît pour beaucoup d'acteurs et d'experts comme un des déterminants importants du dépérissement des centres-villes, notamment pour ce qui concerne les villes moyennes en perte d'attractivité et socio-économiquement fragiles. La complémentarité entre le centre et la périphérie, parfois affirmée ou du moins souhaitée, n'est guère observable en dehors des grandes métropoles et d'autres territoires très dynamiques. Il importe donc de s'interroger sur les capacités du système français de régulation et de planification à équilibrer les concurrences et encadrer le développement des nouveaux projets commerciaux pour ensuite esquisser les modifications qu'il serait nécessaire de lui apporter. Les pratiques de certains pays voisins qui semblent plus vertueuses bien que leur caractère « eurocompatible » ne soit pas confirmé ; elles peuvent inspirer la réflexion sur les voies et moyens permettant de mettre en œuvre un dispositif français équilibré et adapté à l'objectif de sauvegarde des centres-villes en difficulté dans le respect du droit de la concurrence et de la libre entreprise.

2.1. Le système français de régulation et de planification territoriale a été fréquemment remanié sans parvenir à une maîtrise effective et reconnue des autorisations des nouvelles implantations commerciales

2.1.1. Le rythme des nouvelles autorisations d'implantation commerciales en périphérie qui reste soutenu malgré un ralentissement n'est pas dépourvu d'effets sur les centres de villes moyennes

Le système de régulation des nouvelles implantations commerciales repose en France sur un dispositif d'examen des projets de plus de 1 000 m² de surface de vente exercé au niveau départemental par une commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) et au niveau national en cas de recours par une commission nationale (CNAC). Depuis la dernière réforme introduite en 2014 par la loi ACTPE, le dossier présenté est le même que celui qui est soumis au permis de construire et l'autorité compétente pour l'octroi de ce dernier ne peut prendre une décision positive qu'en cas d'avis positif de la commission. Les projets inférieurs à 1 000 m² ne sont pas soumis à la commission sauf demande de l'autorité compétente en matière de permis de construire, en général le maire de la commune.

Annexe IV

Dans les années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi de modernisation de l'économie (LME) en 2008, le nombre de dossiers autorisés et les surfaces commerciales correspondantes ont été très élevées : entre 2009 et 2011 on dénombre 1 200 dossiers pour 3 millions de m² par an. Au cours de la dernière période 2012-2014, ce rythme s'est ralenti mais est resté soutenu (l'ordre de grandeur passe à 1 000 dossiers et plus de 2 millions de m² autorisés par an). On peut y voir l'effet de la crise économique, de la saturation de l'offre dans nombre d'agglomérations qui provoque une baisse de la demande, du développement du e-commerce, mais aussi de la création des *drive*, non soumis à CDAC jusqu'en 2014, davantage que les conséquences d'un cadrage plus fort des commissions.

En effet, les proportions d'avis favorable et défavorable en CDAC sont assez stables depuis 2009 (de l'ordre de 90 % d'acceptation en nombre de dossiers, très légèrement moins en surface commerciale), ce qui interroge sur l'effet régulateur de ce niveau. En CNAC, la part de refus a certes augmenté entre 2012 et 2014 (année pour laquelle les taux de refus sont de 47 % en nombre de dossiers et 51 % en termes de surface) mais la tendance semble s'inverser en 2015 (avec respectivement 41 % et 48%). Ces chiffres seront présentés et analysés dans le bilan 2015 de la CNAC qui n'est pas encore publié à ce jour et il convient d'examiner les évolutions sur période suffisamment longue pour en tirer des enseignements. Le bilan 2014 de la CNAC est le premier qui, selon les dispositions de la loi ACTPE du 18 juin 2014, rend compte non seulement de sa propre activité mais aussi des remontées d'information des CDAC.

Encadré 1 : Synthèse du rapport d'activité 2014 de la CNAC

Le Rapport annuel d'activité de la Commission nationale d'aménagement commercial est une obligation depuis la loi du 18 juin 2014. Il présente les conclusions de l'action menée sur l'année par la Commission, ainsi que la remontée de celle des Commissions départementales.

L'activité des CDAC

En 2014, les CDAC ont prononcé 1041 autorisations (soit 2 484 754 m²) et 279 refus (soit 404 249 m²) à l'occasion de 642 réunions. La part d'autorisations s'élève à 89 % en 2014 (soit 86 % des surfaces de vente soumises à autorisation). Elle est globalement stable depuis 2009, puisqu'elle oscille entre 88 % en 2009 et 91 % en 2011 et 2013.

On remarque une hausse sur l'année à la fois de la surface de vente des projets réunis (+ 5,5%) et des surfaces de vente autorisées (+3,4 %), alors que l'année précédente avait été marquée par une diminution de 13%.

Le rapport souligne différentes évolution selon les secteurs d'activités. Ainsi, les autorisations sont :

- en hausse pour le commerce à dominante alimentaire (+2,3 points, soit 22 % des autorisations) et l'équipement de la personne (+1,7 points, soit 15,1 % de surfaces de vente) ;
- en baisse pour le bricolage (- 2points, soit 18,8 % des surfaces autorisées) ;
- stables pour l'équipement de la maison (16,6 % des surfaces autorisées).

Sur les 1 164 décisions prises en CDAC, 279, soit 24 %, ont fait l'objet d'un recours auprès de la CNAC. Selon leur motif, les recours connaissent des dynamiques croisées. Les recours contre les autorisations s'élèvent ainsi à 21 % contre 18,9 % en 2013, alors que les recours contre refus atteignent 48,8 %, mais sont en diminution de 6,4 %. Ces chiffres s'expliquent par les stratégies d'entreprises dans certains secteurs concurrentiels comme le bricolage ou le commerce alimentaire. Celles-ci utilisent systématiquement le recours comme moyen de retarder la délivrance des autorisations.

L'activité de la CNAC

Cette même année, la CNAC a rendu 205 décisions : 109 projets ont été autorisés et 96 rejetés. En termes de surface de vente, le rapport s'inverse puisque les projets autorisés représentent 553 070 m² contre 574 801m² pour les projets refusés.

Il est à noter que la moyenne des surfaces des projets portés devant l'autorité administrative a connu en 2014 une hausse de 8,8 %. Elle atteint alors 5 502 m² contre 5 057m² l'année précédente. A titre comparatif, la surface moyenne des projets en CDAC s'élevait en 2014 à 2482 m².

Si l'on s'intéresse plus précisément aux 194 décisions nouvelles en 2014 (ce qui exclut les réexamens

Annexe IV

de projet), la CNAC a prononcé 93 refus qui représentent 48 % des projets et 53 % des espaces de vente. Sur l'ensemble des décisions :

- 143 sont relatives à des ensembles commerciaux (soit 74 % des projets et 83 % des surfaces de vente) et 51 à des magasins isolés de plus de 1 000 m² ;
- 83,2 % des projets sont des créations (projets architecturaux structurants) et 16,8 % des projets d'extensions (rénovation ou renforcement de l'attractivité commerciale) ;
- les projets dont la surface est comprise entre 10 000 m² et 30 000 m² représentent 17 % des cas, mais 53 % des surfaces de vente. Une fois sur deux, ils font l'objet d'un rejet par la CNAC.

Des recours devant le juge administratif peuvent être lancés à l'encontre des décisions de la CNAC. En 2014, 58,5 % d'entre elles ont ainsi été attaquées. Sur un échantillon regroupant les décisions du CE et des Cours Administratives d'Appel de Bordeaux, Marseille et Nancy, seulement 17,2 % des décisions ont cependant été annulées. Le travail réalisé par la CNAC pour intégrer la jurisprudence semble bel et bien porter ses fruits.

Source : Rapport d'activité 2014 de la CNAC

Si les évolutions des dernières années ont rendu possibles certaines améliorations, qui restent toutefois à confirmer, peut-on considérer comme l'affirme l'éditorial du rapport CNAC 2014 que la réforme introduite par la loi ACTPE « donne au droit de l'urbanisme un nouveau point d'équilibre » et que, « à court terme, une nouvelle réforme de cette législation ne serait pas opportune » ?

Depuis la réforme introduite par la loi LME et en dépit des évolutions ultérieures, de nombreux élus de toutes sensibilités politiques continuent pourtant de dénoncer régulièrement la poursuite du développement insuffisamment régulé des grandes surfaces commerciales et la fragilisation simultanée du commerce de centres-villes. On peut citer à titre d'exemple les propos de Jacques Cresta, député des Pyrénées-Orientales qui s'appuie sur le cas de Perpignan où l'équipement commercial périphérique a cru de 300 000 m² au cours des trois dernières années et a selon lui un effet négatif sur le centre-ville ; on peut également évoquer les articles et les questions écrites de François de Mazières, député des Yvelines, qui s'inquiète du développement des grandes surfaces menaçantes pour le cœur de ville de Versailles ou bien encore des impacts considérables qu'aurait la réalisation d'Europacity dans le Val d'Oise.

La fédération des villes moyennes « Villes de France » dénonce une situation qui fragilise fortement les centres-villes surtout là où le dynamisme économique et démographique fait défaut. Certaines organisations professionnelles commerçantes partagent ce point de vue mais d'autres le relativisent. Mais s'il est vrai que souvent, « le mal est fait » et que les nouveaux centres commerciaux concurrencent désormais davantage les centres commerciaux existants que les centres-villes, force est de constater que tout nouveau projet est susceptible de développer encore plus les pôles d'attractivité périphériques et peut affaiblir le centre-ville.

L'analyse faite par la mission (voir annexe 1) établit un faisceau d'indices qui met en évidence parmi d'autres, une corrélation entre le niveau de vacance commerciale en centre-ville et le développement d'ensembles commerciaux périphériques :

- ◆ la surface commerciale totale du commerce de détail a augmenté de 58 % entre 1992 et 2009 en passant de 48 à 77 millions de m², soit une augmentation de 2,6 % par an. En parallèle, le nombre de points de vente a diminué de 6,3 % sur l'ensemble de la période ;
- ◆ la surface commerciale moyenne s'agrandit plus vite pour les villes moyennes (+1,5 %) que pour les grandes villes (+0,8 %) entre 2012 et 2013 ;
- ◆ une étude³ de l'INSEE sur période longue met en évidence l'effet du développement des grandes surfaces sur le commerce de proximité, tout particulièrement dans les villes moyennes et petites.

³ *Le développement des grandes surfaces et son impact sur la durée de vie du petit commerce alimentaire de proximité*, 19 mars 2015, Simon Quantin et Laure Turner

Annexe IV

S'il existe au niveau local, notamment dans le réseau des agences d'urbanisme, des études et des observatoires territoriaux qui intègrent l'urbanisme commercial, si les chambres de commerce recueillent également des données utiles que les services instructeurs de dossiers hésitent cependant à solliciter depuis la loi LME, il manque un véritable dispositif national d'observation et d'évaluation permettant de suivre et de mesurer les évolutions de l'urbanisme commercial et ses effets à moyen terme sur les territoires, les polarités existantes et l'ensemble des composantes de l'environnement.

2.1.2. La situation invite à évaluer l'efficacité et le bon équilibre du dispositif français d'autorisation, en dépit de ses adaptations successives

L'activité commerciale fait depuis plus de quarante ans l'objet d'une attention soutenue de la part des pouvoirs publics, notamment dans une logique de régulation et d'organisation de l'offre commerciale. Le système a fait l'objet de nombreuses réformes successives, au carrefour de préoccupations relatives au développement économique et à la planification urbaine.

Encadré 2 : Les principales évolutions législatives

Depuis la « loi Royer », un grand nombre de textes législatifs ont réformé les politiques publiques à l'égard du commerce et notamment les dispositions relatives à l'aménagement commercial :

- ◆ la loi du 27 décembre 1973 modifiée dite loi Royer instaure un régime d'autorisation d'ordre économique pour les projets de création ou d'extension de magasins de commerces de détail au-delà de certains seuils de surface de vente ;
- ◆ la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 (article 4), créant le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) a pour vocation de soutenir l'adaptation de l'offre commerciale et artisanale de proximité dans les zones fragilisées par les évolutions économiques et sociales, particulièrement en milieu rural, à la périphérie des grandes villes ou dans les zones urbaines sensibles ;
- ◆ la loi n° 93-1 du 4 janvier 1993 vise à améliorer l'efficacité et la moralité du régime de l'autorisation d'exploitation commerciale en laissant inchangé le champ d'application de ce régime. Elle instaure de nouvelles instances de décisions au niveau local et national ;
- ◆ la loi du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat réforme en profondeur le champ d'application du régime de l'autorisation d'exploitation commerciale ;
- ◆ la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (article 97) organise la prise en compte par les commissions d'équipement commercial de l'impact du projet sur les flux de voitures particulières et de véhicules de livraison, de la qualité de la desserte en transport public et des capacités d'accueil pour le chargement et le déchargement des marchandises ;
- ◆ en 2008, la loi de modernisation de l'économie, dite LME, transforme le régime juridique de l'urbanisme commercial. Elle procède à un rehaussement du seuil d'autorisation des exploitations commerciales (1 000 m² pour les créations ou extensions de surface de vente). Elle remplace les commissions d'équipement commercial existantes par les commissions départementales et nationale d'aménagement commercial (CDAC et CNAC). Elle modifie les critères d'appréciation par ces commissions, le bien fondé d'un projet commercial devant désormais être apprécié en considération de critères relatifs à l'aménagement du territoire, au développement durable et à la protection du consommateur à l'exclusion de toute considération d'ordre économique ;
- ◆ en juillet 2010, la loi dite « Grenelle 2 » rend obligatoire dans le SCoT la mise en place de documents d'aménagement commercial (DAC) avec des zones d'aménagement commercial (ZACoM) qui définissent les conditions de localisation et d'implantation des grands espaces commerciaux ;
- ◆ la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite ALUR, soumet les drive à autorisation et supprime les DAC et les ZACoM tout en intégrant au document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT les dispositions déterminant les localisations

Annexe IV

préférentielles et conditions d'implantation des commerces.

- ◆ le texte législatif le plus récent, la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat au commerce et aux très petites entreprises (ACTPE) :
 - modifie la composition des CDAC et de la CNAC pour assurer une meilleure représentativité des collectivités. Elle introduit en outre la possibilité pour la CNAC de s'autosaisir pour les projets commerciaux de plus de 20 000 m² ;
 - crée le contrat de revitalisation artisanale et commerciale (CRAC) et ouvre la possibilité d'expérimenter pendant cinq ans ce nouveau dispositif dans des zones marquées par une disparition progressive des activités commerciales ou par un développement de la mono-activité au détriment des commerces et services de proximité. Il comprend la rénovation du droit de préemption des communes sur les fonds de commerce (les élus pourront désormais les déléguer à d'autres opérateurs publics tels que les sociétés d'économie mixte, les intercommunalités, etc.) ainsi que l'allongement du délai dont dispose la commune pour trouver un repreneur ;
 - réintègre, suite à la suppression par la loi ALUR du document d'aménagement commercial (DAC), la possibilité d'insérer un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) dans le document d'orientation et d'objectif (DOO) du SCOT. Ce document a pour vocation de déterminer les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, seront susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire ;
 - modifie le pilotage et les règles de fonctionnement du FISAC. En passant d'une logique de « guichet » à une politique d'appel à projet, le pilotage du FISAC doit permettre à la fois de répondre aux priorités gouvernementales et de cibler les dépenses du fonds pour mieux respecter la contrainte budgétaire.

Source : Mission.

On peut lire ces évolutions comme le résultat de deux mouvements contradictoires :

- ◆ d'une part, la volonté de réguler l'offre commerciale, notamment de limiter le développement d'une offre périphérique qui entretient ou conforte l'étalement urbain et qui peut, dans certains cas, fragiliser des centres-villes en perte de vitalité ;
- ◆ d'autre part, la nécessité de respecter les principes de concurrence et de libre implantation des commerces qui ont été actés et renforcés par les principes du droit européen.

Dans la période allant de la loi Royer jusqu'à la loi LME, c'est la tentative de mettre en œuvre une régulation du développement commercial qui a prévalu, dans l'affirmation des responsables politiques nationaux de préserver le petit commerce. Toutefois, la mise en œuvre concrète de ce principe a été limitée par des pratiques locales très diverses mais le plus souvent marquées par la concurrence entre communes et l'émiettement des compétences d'urbanisme alors que la planification territoriale est restée faiblement développée et peu efficace à une échelle territoriale large.

Le système bascule avec la loi LME qui intervient en réponse à la mise en demeure de la Commission européenne (5 juillet 2006) et l'avis motivé (12 décembre 2006) qui demande à la France de modifier son système de régulation : le système des commissions est modifié, les seuils d'autorisation sont relevés et surtout, il n'est plus autorisé de procéder à des évaluations préalables des effets économiques d'un projet commercial. Le dispositif français entre alors dans le paradoxe de devoir organiser et encadrer l'implantation et le développement « d'un objet économique » sans aucune analyse économique concernant son impact éventuel sur la vitalité du territoire dans lequel il s'insère, et sur les acteurs économiques déjà présents, dont les commerces de centre-ville.

Annexe IV

Depuis ce moment, les tentatives se poursuivent pour compléter une réforme hâtive et incomplète par un ensemble de mesures permettant de rééquilibrer le dispositif et de revenir sur le paradoxe évoqué. Le rapport du député Jean-Paul Charrié, dès 2009, ouvre la voie d'une intégration complète de l'urbanisme commercial dans le droit commun de l'urbanisme, ce qui impliquerait la suppression des commissions départementales et nationale ; il présente une approche intéressante en proposant de supprimer les seuils de surface pour s'appuyer sur une classification des équipements commerciaux selon leurs niveaux de rayonnement. Une proposition de réforme globale établie dans cet esprit est présentée à l'Assemblée nationale en 2010 par Michel Piron et Patrick Ollier, suscite des discussions complexes, notamment au Sénat qui veut introduire des typologies d'activités commerciales et finalement n'aboutit pas. En parallèle, la loi Grenelle 2 qui entre en vigueur en 2010 retient toutefois l'inscription d'un volet commercial obligatoire des SCoT. Ce volet est supprimé en mars 2014 par la loi ALUR pour finalement être rétabli trois mois plus tard par la loi ACTPE.

Force est de constater que ces changements successifs provoquent une instabilité de la règle qui s'avère contre-productive, surtout dans un domaine qui nécessite de porter une vision de long terme et de favoriser la confiance des investisseurs (notamment pour ce qui est des SCoT qui demandent une durée d'établissement longue et dont certains deviennent de conception obsolète à peine établis). C'est pourquoi la mission considère que la France n'est pas allée au bout des réformes annoncées ou espérées par de nombreux élus et experts. Les hypothèses explicatives ne manquent pas :

- ◆ la difficulté de concilier deux logiques contradictoires et aussi deux sujets de nature éloignée, le commerce et l'urbanisme, qui relèvent d'administrations distinctes et de domaines législatifs différents ;
- ◆ la complexité du droit et l'insécurité juridique découlant des principes de niveau européen et des actions de la Commission et des approches des États membres sur la manière de les mettre en application ;
- ◆ le point de vue souvent partagé des élus locaux entre un souci de défense du commerce de centre-ville et un intérêt pour des projets portés par les grandes enseignes susceptibles d'apporter une nouvelle attractivité⁴.

Avant de revenir plus en détail sur la question des outils de planification, il est possible de formuler plusieurs remarques sur le fonctionnement des commissions d'urbanisme commerciales, tels qu'il découle des modifications introduites par la loi ACTPE et son décret d'application en date du 12 février 2015 :

- ◆ le permis de construire tient désormais lieu d'autorisation d'exploitation commerciale, sous réserve de l'avis favorable de la commission départementale ou nationale en cas de recours : cette articulation des procédures est une bonne car elle implique l'établissement d'un dossier complet en vue du passage en commission qui disposera ainsi d'une information plus précise sur le projet ; on sera toutefois à ce stade face à des dossiers très aboutis et par conséquent plus difficilement amendables ;
- ◆ les critères d'analyse des projets (aménagement du territoire, développement durable, protections du consommateur) demeurent mais leur contenu est précisé ; l'interprétation de certaines notions peuvent rester difficile (en l'absence d'un cadre d'analyse partagé et d'études territoriales suffisamment documentées) comme la « préservation des centres-urbains » ou « l'effet sur l'animation de la vie urbaine » et on peut aussi s'interroger sur une acception du développement durable limitée à la qualité environnementale et paysagère du projet présenté ;

⁴ Voir notamment l'article de René-Paul Desse, Les annales de la recherche urbaine n°108, 2013 pp 13 à 15

- ◆ la composition des commissions est modifiée avec un nombre plus important d'élus (7 élus, sur 11 membres, siègent au lieu de 5 sur 9 membres précédemment et restent majoritaires dans les CDAC, 4 élus siègent désormais à la CNAC en sus des 8 membres⁵ de sa composition antérieure) ; le renforcement de leur présence est censé permettre de mieux porter les enjeux territoriaux et représenter les niveaux supra-communaux ; il est trop tôt pour porter une appréciation sur le bien-fondé de cette évolution mais on peut toutefois s'interroger sur ses effets si elle n'est pas accompagnée d'une information et d'une formation permettant une prise de recul par rapport aux impacts globaux des projets présentés.

2.1.3. Les outils de planification, SCoT et PLU ou PLUi, constituent un référentiel fondamental mais qui comporte des limites et n'a pas encore trouvé sa pleine maturité

Les schémas de cohérence territoriale (SCoT) définissent des objectifs et des orientations portant sur l'aménagement des territoires et l'usage des sols. Les équipements commerciaux font normalement partie des sujets à traiter dans ces documents, mais les modalités de cette prise en compte ont évolué successivement, en même temps que le régime des autorisations. Les lois Grenelle, qui ont fortement intégré les dimensions de l'environnement et du développement durable dans les documents d'urbanisme ont énoncé un objectif de lutte contre l'étalement urbain et la consommation excessive d'espace naturel ou agricole. À cette fin, elles ont introduit dans le SCoT un document d'aménagement commercial (DAC) permettant de cadrer le développement des équipements commerciaux, notamment en les cantonnant dans des secteurs appelés zones d'aménagement commercial (ZACoM). L'application de ce dispositif a été délicate car il pouvait tantôt conduire à des approches trop permissives et sans effet avec des zones nombreuses et surdimensionnées, tantôt trop précises, notamment lorsque les ZACoM paraissaient trop restreintes et délimitées « à la parcelle », ce qui semble poser problème pour le SCoT qui est un document d'orientation et non de prescription du droit des sols. Une étude réalisée par le CEREMA sur 10 SCoT « Grenelle » met en évidence une intéressante mise en pratique de ces dispositifs, diversifiée selon les postures politiques, délicate dans les conditions de délimitation et la place donnée aux ZACoM, prometteuse si le document de planification s'accompagne d'une gouvernance avisée de sa gestion dans le temps.

Encadré 3 : L'urbanisme commercial dans les SCoT

Introduite à titre facultatif en 2008 par la loi LME, l'identification et la délimitation des Zones d'Aménagement Commercial (ZACoM) par un Document d'Aménagement Commercial présent dans le DOO des SCoT sont devenues obligatoires avec la loi Grenelle 2010 qui crée un nouvel article L122-1-9 du code de l'urbanisme. Cette disposition renforce donc la régulation du développement commercial en opérant un rapprochement entre les législations sur le commerce et sur l'urbanisme.

Elle ouvre de nouvelles perspectives pour l'aménagement commercial que l'étude par le CEREMA des 10 SCoT de l'Odette, du Pays du Mans, du Grand Creillois, du Sud Toulousain, du Sud Corrèze, de Sélestat et de sa région, du Pays du Grand Amiénois, du Pays des Mauges, de l'Angoumois et de l'Aire Gapeçaise contribue à mettre en lumière.

Des DAC indépendants du DOO

Alors qu'à l'origine le DAC doit permettre d'identifier les ZACoM et préciser les conditions d'implantation des équipements commerciaux, 4 SCoT étudiés dépassent cet objectif préalable et la forme édictée par la loi pour traduire opérationnellement toute la politique commerciale et artisanale dans le DAC.

Des ZACoM aux profils multiples

Selon les cas, les SCoT comptent de 2 à 19 ZACoM, ce qui peut s'expliquer notamment par des périmètres de planification de tailles variables. La définition de leur périmètre est un travail difficile

⁵ Dont 2 désignés par les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale

Annexe IV

qui justifie des degrés variables de précision (seulement 6 SCoT sur 10 identifient précisément les terrains). En effet, un zonage précis relève d'une compétence plus locale, ce qui impose au SCoT de conserver une certaine souplesse. La localisation des équipements commerciaux reste donc le plus souvent flexible et « préférentielle ». Cela permet de plus de ne pas exposer le document à un risque de contentieux.

Les ZACOM ont enfin des finalités différentes. Elles visent en effet à conforter les pôles existants et/ou à circonscrire les secteurs d'accueil en projet.

Les objectifs du document d'orientations et d'objectifs (DOO)

Le DOO combine trois dimensions :

la hiérarchie commerciale : dans 7 cas, elle est définie à partir du critère de la taille de la surface commerciale. La compatibilité avec une centralité est aussi parfois prise en compte ;

la localisation des commerces et les formes d'organisation commerciale du territoire : 6 cas s'appuient sur les niveaux d'armature urbaine (du pôle principal au pôle de proximité) et la plupart prend en considération la différence entre centralité et périphérie et les différentes formes d'urbanisation. On trouve jusqu'à 25 cas de figures dans le Scot de l'Aire Gapeñaïse ;

des objectifs qualitatifs : ils sont toujours en faveur d'un développement commercial équilibré qui se traduit par les critères suivants : revitalisation des centres, desserte en transports en commun, modération de la consommation de terres agricoles, amélioration de la qualité des espaces commerciaux dans 4 cas (paysage et patrimoine). C'est ici une illustration de la variété des approches parmi les ScoT présentés.

En définitive, la sensibilité politique de la thématique commerciale conduit à des postures différentes selon les cas. Certains élus témoignent une volonté de régulation alors que d'autres considèrent que le développement commercial, comme levier de développement économique, ne doit à aucun cas être freiné. Ces divergences sont parfois des difficultés à l'élaboration des SCoT.

Face à ce constat, les recommandations du CEREMA sont de trois ordres :

- ◆ mettre en place une gouvernance plus forte à la fois par un portage plus courageux du SCoT réalisé une fois mis en œuvre, notamment quand les projets sont instruits en CDAC et par la création de groupes de travail (avec les CCI notamment) qui éclairent les débats ;
- ◆ réfléchir à la complémentarité DAC/DOO source d'une trop grande complexité juridique : le DAC (devenu récemment DAAC) ne doit pas présenter l'ensemble des mesures du projet d'aménagement commercial, mais se cantonner aux conditions d'implantations des équipements ;
- ◆ intégrer une réflexion à la fois sur la situation actuelle du commerce, pour objectiver les débats, mais aussi prospective qui intègre les nouvelles formes de commerce et de consommation.

Source : Cerema.

Le double écueil identifié par l'étude du CEREMA est de conduire soit à des orientations trop floues et inopérantes, soit au contraire à des prescriptions trop précises. C'est justement cette seconde limite qui est éclairée par une jurisprudence récente issue d'un contentieux concernant l'agglomération de Bordeaux (CE 12 décembre 2012 *Société Davalex*). L'arrêt confirme que le SCoT, même s'il énonce des prescriptions précises, ne peut effectivement imposer ces prescriptions aux projets commerciaux puisque la relation entre SCoT et PLU ou autorisation est une relation de compatibilité et non de conformité.

Encadré 4 : La jurisprudence de l'arrêt Davalex

L'arrêt du Conseil d'État Davalex du 12 Décembre 2012 fait suite à la requête de la Société Davalex adressée au Tribunal Administratif d'annuler pour excès de pouvoir la décision de la CNAC accordée à la Société Distribution Casino France d'implanter une surface de vente de 2 000 m² dans la commune de Montussan. La Société Davalex s'appuie notamment sur une disposition du schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise (qui a valeur de SCoT) qui prévoit « l'arrêt de toute implantation nouvelle de supermarchés de plus de 1 000 m² de surface alimentaire et galeries marchandes créés ex-nihilo ».

Cependant, le juge conclut que la demande d'annulation n'est pas fondée.

Annexe IV

Il appuie notamment sa décision sur l'article 122-1 du Code de l'urbanisme, selon lequel les schémas de cohérence territoriale présentent « le projet d'aménagement et de développement durable, qui fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme » et que pour les mettre en œuvre, ils « fixent (...) les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés ». Ils « définissent ainsi les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces ». Il résulte également de cet article que, sauf exception, les SCoT peuvent fixer des objectifs « sous forme quantitative » (dans la continuité de l'arrêt du Conseil d'État SAS Sodigor du 11 Juillet 2012), mais que leurs orientations, définies selon les exigences en matière d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de qualité de l'urbanisme, ne peuvent contenir de normes prescriptives.

C'est aux commissions d'aménagement commercial qu'il revient d'apprécier la compatibilité des projets d'implantation et d'exploitation commerciale aux orientations des schémas directeurs.

En définitive, l'arrêt Davalex admet la fixation d'objectifs quantitatifs dans les documents de planification. En revanche, les SCoT ne sont opposables qu'à travers un rapport de compatibilité et non de conformité. C'est donc le critère de « non contrariété » et non celui de « stricte identité » qui est ici privilégié par le juge. Ainsi, un projet bénéficiant d'une autorisation d'exploitation commerciale doit bien être compatible avec les objectifs et les orientations du schéma directeur en vigueur, mais aucune des dispositions de celui-ci ne peut être impérative.

Source : Précisions du Conseil d'Etat sur le rapport de compatibilité entre l'autorisation d'exploitation commerciale et le SCoT.

La jurisprudence *Davalex* précise la portée du SCoT, en l'état de la législation. Elle peut susciter un débat sur l'intérêt ou la possibilité de faire évoluer cette situation. Elle fait en tous cas partie, avec les risques d'infraction aux règles de libre concurrence, des éléments qui ont incité le législateur à retravailler le dispositif de planification. Rappelons que, lors de la préparation de loi ALUR, il a été prévu de supprimer les DAC et d'intégrer directement l'urbanisme commercial dans le document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT. Les débats parlementaires qui ont suivi ont toutefois conduit à une certaine confusion : tentative d'introduire par amendement à l'Assemblée nationale une réforme globale de l'urbanisme commercial, refus du Sénat et retour au texte initial après la CMP... mais nouveau rebondissement lors de la discussion du projet de loi ACTPE qui modifie le texte, supprime une partie de l'article définissant le rôle du DOO et réintroduit des documents spécifiques mais facultatifs, le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC).

Il est trop tôt pour apprécier les effets de cette dernière réforme mais force est de constater que l'on reste sur une formulation ambiguë et d'interprétation délicate. L'examen de quelques SCoT d'élaboration ou de révision récente en témoigne. Ainsi, en Alsace, deux SCoT récents, celui de l'Alsace du nord et celui de la vallée de la Bruche ont fait le choix de ne pas se doter de DAAC, outil jugé trop précis ou trop contraignant, ou parfois jugé « hors de propos » au regard des enjeux et de l'encadrement souhaité par les élus ; toutefois, alors que le second SCoT ne comporte aucune orientation précise, le premier a introduit dans le DOO une approche fondée sur le degré de rayonnement des commerces.

Encadré 5 : Extrait du document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT d'Alsace du nord : « s'appuyer sur la hiérarchie urbaine existante »

La vocation des surfaces de vente commerciales, l'échelle de leur bassin de clientèle et leur dimensionnement doivent être en cohérence avec le rôle et la vocation des différents niveaux de l'armature urbaine du SCoTAN :

- ◆ le commerce de proximité ou de grande proximité correspond aux commerces traditionnels de centre-ville ou de centre urbain et répond aux achats quotidiens à l'échelle d'un quartier ou d'une commune ; il a vocation à s'implanter à tous les niveaux de l'armature urbaine ;
- ◆ le commerce intermédiaire a une fonction de desserte locale à une échelle communale ou intercommunale, pour des fréquences d'achat de type hebdomadaire. Il a lui aussi vocation à s'implanter tous les niveaux de l'armature urbaine ;
- ◆ le commerce majeur ou spécialisé a une fonction de desserte à l'échelle du bassin de vie du pôle

Annexe IV

d'implantation. Il a vocation à s'implanter aux seuls niveaux pôle d'équilibre, ville-relais ou agglomération de l'armature urbaine du SCoTAN ;

- ◆ le commerce d'agglomération a vocation à desservir un bassin de clientèle étendu, qui déborde largement le seul cadre du bassin de communes proches, pouvant atteindre ou dépasser celle du territoire de l'Alsace du Nord. Il a vocation à s'implanter dans les seules villes-relais et agglomérations de l'armature urbaine du SCoTAN. Dans les villes-relais, le commerce d'agglomération doit veiller par ses dimensions à ne pas porter atteinte à l'attractivité et l'animation des centres-villes.

Source : Dossier du SCoTAN approuvé le 17 décembre 2015

A l'inverse, le SCoT de la région strasbourgeoise vient de finaliser une modification introduisant l'équivalent d'un DAAC précis : il s'agit de hiérarchiser les localisations préférentielles du commerce selon l'armature urbaine et la vocation des divers types de surfaces de ventes. Le SCoTERS définit des centralités urbaines et des pôles d'aménagement commercial dotés d'orientations précises et en dehors desquels les possibilités d'implantations sont très restreintes.

Encadré 6 : Extrait du SCoTERS, les dispositions hors zone préférentielle

Pour répondre aux objectifs de consommation foncière maîtrisée et de préservation des équilibres territoriaux existants, sont autorisés :

- ◆ les implantations commerciales d'une surface de vente supérieure ou égale à 1 000 m² et les extensions des surfaces de vente les conduisant à dépasser le seuil de 1 000 m² de vente, si les conditions suivantes sont cumulativement réunies ;
- ◆ un projet urbain générant un surcroît de population (correspondant à titre indicatif à environ 3 000 habitants) ;
- ◆ une implantation commerciale en continuité du tissu urbain existant, s'accompagnant d'une amélioration de la desserte, notamment sous la forme d'un accès par transport en commun, et répondant à des conditions de qualité architecturale, paysagère et environnementale.

Source : DOG du SCoTERS suite à la modification approuvée le 11 mars 2016.

La mission relève ainsi une diversité des pratiques qui se poursuit et qui pose question.

Les plans locaux d'urbanisme (PLU) définissent des orientations mais aussi des prescriptions précises qui déterminent le droit des sols. Dans ce cadre, la réglementation du PLU permet de développer un droit local qui tente d'assurer la proximité commerciale et de maintenir sa diversité. Ainsi, l'article R 123-9 du code de l'urbanisme instaure la possibilité de définir un règlement de zone distinguant les règles en fonctions de la destination des constructions, dont l'une d'entre elles est le commerce. Certes, la mise en œuvre d'une approche différenciée permettant de définir des secteurs dans lesquels la diversité commerciale est préservée (on pense évidemment aux centres-villes) n'est pas exemptes de difficultés et de risques de contentieux, comme cela s'est produit pour les villes qui souhaitaient réglementer les changements de destination ; ceci a conduit à la possibilité de mettre en place des périmètres de préemption des baux commerciaux. On peut toutefois considérer que la réglementation du PLU constitue une armature réglementaire utile pour la préservation du commerce dans les centres-villes, dans la limite de ce que peut apporter le niveau de la planification, les autres leviers d'action étant du domaine de l'intervention foncière et de l'urbanisme opérationnel.

Annexe IV

Cette approche a été encore améliorée par le décret relatif au nouveau règlement type du PLU entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016 qui permet de distinguer plusieurs sous-destinations : artisanat et commerce de détail, restauration, commerce de gros, activités de service où s'effectue l'accueil d'une clientèle, hébergement hôtelier et touristique, cinéma. Il est ainsi possible de définir dans les secteurs visés des prescriptions plus fines privilégiant le commerce de détail et plutôt que d'autres types d'occupation qui contribuent moins à la dynamique du centre-ville.

Il est également possible de favoriser le maintien et le développement des pieds d'immeubles commerciaux ou encore de prendre des dispositions adaptées relatives aux obligations de stationnement des commerces de centre-ville. A l'inverse, les implantations commerciales peuvent être interdites dans d'autres zones du PLU.

On notera donc qu'il est possible, contrairement aux SCOT, de s'appuyer sur les PLU pour encadrer précisément des périmètres d'implantation commerciale. Dans la réalité, il est fréquent que les communes, notamment périphériques, préfèrent conserver dans leur PLU une plus grande souplesse pour le développement d'équipements commerciaux sur leur propre territoire. C'est pourquoi, le développement des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) intégrant la problématique commerciale peut permettre un équilibre concerté du développement des équipements commerciaux entre les territoires, en compatibilité avec le SCOT. La démarche du PLUi doit contribuer à une réflexion intercommunale ouverte et faciliter l'établissement d'un document qui pourrait s'avérer plus équilibré. Il reste toutefois à s'assurer du caractère « proportionné à l'objectif poursuivi » des prescriptions énoncées dans le PLUi, au regard du respect des principes de concurrence et de libre entreprise.

L'ambition du PLUi est clairement définie et traduite au niveau de chacune des différentes pièces du document.

Tableau 2 : Le développement économique et commercial dans les PLUi

Type de document	Cadre réglementaire	Article du code
Diagnostic	Le PLUi doit s'appuyer sur « <u>un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transport, de commerces, d'équipements et de services</u> ».	L151-4
PADD	« <u>Le PADD arrête les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs</u> ».	L151-5
OAP	Les OAP aménagement « <u>peuvent favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant qu'en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation, un pourcentage de réalisation de ces opérations est destiné à la réalisation de commerces</u> ».	L151-6
Règlement	Des outils ont pour principale visée la maîtrise du développement et de la diversité du commerce ainsi que la mixité fonctionnelle : ainsi, le règlement peut « <u>identifier et délimiter les quartiers, îlots et voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif</u> ».	L151-8

Source : Mission d'après éléments DHUP.

Le périmètre de centralité est ainsi une notion essentielle d'une stratégie urbaine et commerciale énoncée à l'échelle de la ville et de l'agglomération. Définir ce périmètre permet aux autorités locales de dessiner la configuration d'avenir du centre-ville ainsi que des centralités secondaires. Les outils de l'urbanisme réglementaire et de l'intervention foncière (droits de préemption, y compris des baux commerciaux qui seront évoqués au § 4) peuvent alors être mis en œuvre de façon cohérente et efficiente, surtout si l'action se situe dans le cadre d'un PLUi.

2.2. Les grands principes du droit européen ne s'opposent pas à la recherche d'un dispositif mieux adapté aux enjeux d'aménagement du territoire et de l'environnement

2.2.1. La volonté d'obtenir une meilleure maîtrise des développements commerciaux semble se heurter régulièrement à l'application du droit européen en matière de concurrence

Comme évoqué, le système français a été réformé par la loi LME pour se mettre en conformité avec le respect du principe de libre concurrence, tel qu'énoncé et mis en œuvre par le droit européen. Il s'agit précisément de l'application de l'article 43 du TCE portant sur la liberté d'établissement et la libre prestation de services ainsi que de la directive « Services »⁶ qui conforte ces principes dans ses articles 14-5 et 14-6. L'article 14-5 de la directive interdit « l'application au cas par cas d'un test économique consistant à subordonner l'octroi de l'autorisation à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché, à évaluer les effets économiques potentiels ou actuels de l'activité ou à apprécier l'adéquation de l'activité avec les objectifs de programmation économique fixés par l'autorité compétente ». Ainsi, la directive interdit toute procédure consistant à analyser les besoins du marché, alors que la législation française consistait précisément, pour chaque projet, à subordonner l'autorisation d'exploitation à la preuve de l'existence d'une nécessité économique.

La France devait réformer sa législation pour la mettre en conformité avec la législation européenne, suite à la demande exprimée par la Commission en 2006. Il est toutefois possible de s'interroger sur la rapidité avec laquelle cette réforme a été mise en place alors qu'aucun contentieux n'était engagé en France à ce titre. Cela a conduit à reporter une refonte d'ensemble du dispositif et, comme on l'a vu précédemment, a ouvert une période de tentatives erratiques de réforme globale ou de réajustements partiels dont nous ne sommes pas sortis à ce jour.

Les tentatives de réforme comme la proposition de loi Ollier-Piron précitées, puis sa réintroduction par amendement lors de la discussion parlementaire du projet de loi ALUR n'ont pas abouti. L'examen des débats parlementaires et des documents produits, à l'appui, par des administrations défendant des points de vue opposés met en évidence le manque d'une réflexion partagée visant à définir une approche commune après mise à plat tant de la situation sur le terrain que de toutes les difficultés juridiques. En avançant l'argument européen sans s'interroger sur les marges de manœuvre possibles, c'est la plupart du temps la crainte de toucher le moins possible au dispositif existant qui l'a emporté.

⁶ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, relative aux services dans le marché intérieur, 12 décembre 2006, JOUE n L 376, 27 décembre.

2.2.2. D'autres pays de l'UE, comme l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, semblent pourtant maintenir des systèmes permettant un meilleur cadrage du développement commercial

Dans des pays d'Europe du Nord comme l'Allemagne, les Pays-Bas et même le Royaume-Uni, pourtant ancrés dans une forte tradition de libre-échange, il existe des dispositifs permettant un meilleur cadrage du développement commercial périphérique. Dans certains cas, des contentieux sont engagés au niveau européen mais, comme cela a été confirmé par les responsables interrogés dans ces pays, les autorités concernées défendent vigoureusement leur approche en argumentant sur sa compatibilité avec le droit européen et notamment les principes de libre concurrence.

En Allemagne, le système de planification urbaine est particulièrement développé et articulé entre les différents niveaux de territoire, avec une forte préoccupation de cohérence de l'organisation urbaine et de hiérarchisation des lieux de centralité. Au niveau du *Bund*, des règles générales sont établies, notamment dans le cadre de la loi nationale relative à l'utilisation des sols (article 11 ; alinéa 3). Elle dispose que les grandes surfaces ne peuvent être installées que dans des zones spécifiques définies, après étude d'impact, dans le plan d'urbanisme local ; ces études intègrent notamment la prise en compte des risques pour les équipements commerciaux existants. L'objectif est clairement de maintenir au maximum les commerces au sein du tissu urbain. La loi établit des principes permettant aux communes de refuser ou de limiter la vente de certains produits (denrées alimentaires ou autres produits de consommation courante et même au-delà) dans des grandes surfaces à l'extérieur des centres villes. Les *Länder* ont de larges compétences pour prendre des directives plus précises, allant par exemple jusqu'à interdire les grandes surfaces dans les petites villes. Les communes disposent d'une forte autonomie pour appliquer les règles dans leurs plans locaux.

Une procédure a été lancée par la commission européenne depuis 2009 à l'initiative d'Ikea. Il s'agit d'une procédure en manquement qui est aujourd'hui toujours en cours (tout comme une autre procédure initiée en 2015 par Décathlon). La Commission considère que l'Allemagne, à travers des dispositions applicables aux grandes surfaces dans les projets d'aménagement du territoire à l'échelle régionale et des *Länder* en Rhénanie du Nord-Westphalie et en Bade-Wurtemberg (sachant que d'autres *Länder* ont mis en place des dispositions comparables), enfreint la liberté d'établissement protégée par l'article 43 du traité CE et la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (directive services). Les griefs de la Commission reposent notamment sur des entraves de la législation de ces *Länder* (compétents pour régir les activités de commerce, le niveau fédéral n'imposant que des obligations générales) à partir d'une liste de produits qu'il est interdit de vendre en périphérie. Les autorités concernées défendent leur approche, principalement en montrant qu'elle s'appuie sur des fondements justifiés et qu'il n'y a pas de discrimination à l'égard de la nationalité des entreprises de commerce. Sans préjuger de l'issue du contentieux en cours et même en cas de remise en cause de certains aspects de la pratique allemande, il apparaît qu'elle repose sur un système de planification, à la fois hiérarchisé et fortement décentralisé qui donne moins de prise que d'autres aux critiques et aux arguments de ses détracteurs. On notera aussi le volontarisme et la pugnacité des autorités allemandes qui, dans leur rapport en défense vont jusqu'à affirmer : « on ne peut pas exiger des États membres qu'ils renoncent à étudier les impacts des projets, alors même que le droit communautaire prévoit des études d'impact. Lors de l'établissement de schémas directeurs d'aménagement ou de schémas locaux d'aménagement en rapport avec des zones commerciales centrales, le droit européen prévoit l'évaluation de l'incidence des projets sur l'environnement ou l'évaluation environnementale stratégique. L'approche systématique choisie en Allemagne, et qui consiste à prendre en compte les impacts, sert donc aussi précisément à transposer les règles européennes ».

Annexe IV

Aux Pays-Bas, il existe également un système de planification fort, avec des directives nationales et une application décentralisée des règles d'urbanisme. Il n'y a pas de système d'autorisation spécifique aux implantations commerciales, le commerce est complètement inséré dans la planification urbaine aux différentes échelles. Dans ce pays, le commerce est régi par les autorités locales, à un niveau de proximité encore plus grand qu'en Allemagne. Le commerce de centre-ville semble être mieux préservé alors que le développement des grandes surfaces commerciales en périphérie reste très encadré et donc limité. Le commerce de détail n'est en général autorisé en périphérie uniquement que sur dérogation pour les produits volumineux.

Ce dispositif risque toutefois d'être remis en cause par des procédures engagées sur le principe de la liberté d'établissement. Ainsi, une intéressante question préjudicielle du Conseil d'Etat néerlandais a été transmise à la Cour de justice de l'Union européenne à la CJUE le 18 janvier 2016 : en l'espèce, il s'agit d'une question concernant une législation de la ville d'Appingedam, petite commune de 3 000 habitants, qui restreint le commerce en périphérie sur la base d'une liste très importante de produits prohibés à la vente en périphérie. La question vise à examiner si la législation est conforme au droit européen. Il est intéressant de constater que les mémoires des Etats membres devant la cour sont partagés (les pays qui soutiennent les Pays-Bas sont l'Allemagne, le Royaume-Uni, le Danemark, l'Irlande...). D'autres procédures sont en cours dans ce pays comme un litige entre la commune de La Haye et la province de la Hollande du Sud, au sujet d'un grand magasin sportif de l'enseigne Décathlon.

On observe que dans ce pays, il existe une grande tradition de discussion, celle-ci se poursuivant aussi longtemps que nécessaire, jusqu'à la recherche de consensus. Cette pratique de l'urbanisme négociée est particulièrement appliquée en matière d'implantation d'équipements commerciaux. Selon des responsables de l'aménagement de la ville d'Amsterdam et des experts nationaux interrogés par la mission, cette approche, menée à l'échelle intercommunale, est plus efficace que des documents contraignants pour arriver à des compromis gagnants pour l'ensemble des communes et acteurs économiques concernés, en permettant par exemple une répartition cohérente des implantations d'équipements. Au dire des mêmes interlocuteurs, le savoir-faire néerlandais en matière de négociation semble également utilisé dans les échanges avec la Commission européenne pour trouver des terrains d'entente au cas par cas, en dépit des oppositions entre principes antagonistes.

Annexe IV

Au Royaume-Uni, il existe une forte tradition de commerce en centre-ville et des directives nationales existent depuis les années 90 pour préserver les centres-villes, même si leur application a pu varier dans le temps. Ainsi, il existe un « test séquentiel » qui permet aux décideurs de s'assurer que le terrain choisi par l'investisseur d'un centre commercial est localisé au plus près possible du cœur de ville et ainsi de limiter l'étalement urbain. Après avoir fixé le périmètre du « centre-ville », les urbanistes de la collectivité identifient plusieurs zones de développement en son sein. Les investisseurs ne peuvent faire des propositions en périphérie que s'ils prouvent qu'aucun emplacement au centre ne convient. Certains projets peuvent obtenir une autorisation, à condition d'apporter une réelle valeur ajoutée et d'être situés à une distance raisonnable du centre. Dans ce cas, les investisseurs doivent produire une évaluation afin de mesurer les impacts du projet sur la vitalité du centre-ville, sur les commerces existants, sur les programmes publics des cinq années à venir ainsi que sur les déplacements et l'accessibilité aux réseaux de transports. On peut constater les effets les plus spectaculaires de cette politique notamment à Liverpool avec la requalification du centre-ville, transformé en un vaste centre commercial en plein air, *Liverpool One* (170 magasins, 2 hôtels, des logements, des équipements de loisir et un parc public). Ainsi, dans un pays jugé libéral comme le Royaume-Uni, il est possible de maîtriser le développement commercial et d'organiser son maintien ou son retour au cœur de villes selon une approche pragmatique et qualitative (rues piétonnes ouvertes reliées au tissu existant, façades vivantes, échelle urbaine humaine respectée, mixité d'usage avec des logements et des espaces publics de qualité). Cette réussite est toutefois particulière puisqu'elle relève de l'intervention d'un grand groupe d'investissement patrimonial au sein d'un tissu urbain qui se prêtait particulièrement à une restructuration foncière de grande ampleur. L'approche britannique est, comme aux Pays-Bas, fondée avant tout sur la négociation et la concertation mais elle ne relève pas directement d'une démarche de réglementation relative à la vente de catégories de produits par type de secteur géographique.

Encadré 7 : La politique britannique en faveur des centres-villes

Depuis ces vingt dernières années, un consensus politique existe en Grande-Bretagne, qui donne la priorité aux centres villes en matière commerciale. Il est né d'un rejet de la politique du gouvernement Thatcher qui avait favorisé l'expansion urbaine et les centres commerciaux périphériques, suscitant la mise en grande difficulté des centres-villes.

En 1993, la politique gouvernementale est infléchie afin de protéger les centres-villes. L'année 1995 est celle du tournant. Le gouvernement de John Major prend l'initiative de réinvestir les centres-villes et tous les partis politiques sont d'accord sur cette priorité essentielle.

En 1996, une nouvelle directive est adoptée par le gouvernement et se décline en quatre points : promouvoir le centre-ville en tant que cœur économique et social de la communauté, adopter une politique de gestion prudente des centres-villes, réfléchir à une tarification adaptée des parkings et enfin accorder une plus grande attention à l'urbanisme et à la conception urbaine avec l'objectif que les centres-villes soient animés et occupés 24 heures sur 24.

En 2012 le gouvernement conservateur adopte une nouvelle politique en matière d'urbanisme en 2012. La planification, considérée comme négative pour l'économie parce qu'elle endiguerait la croissance, a été abandonnée. En revanche, le gouvernement est resté fidèle au principe de la priorité donnée au centre-ville et il a mis en place le « test séquentiel. »

Le test séquentiel

Les urbanistes doivent d'abord étudier leur centre-ville, mesurer sa superficie, le définir. Ensuite, il leur faut promouvoir plusieurs lieux de développement au sein du centre-ville et seuls les projets faisant preuve d'un urbanisme de bonne qualité se verront accorder des autorisations de construire dans le secteur. Les investisseurs n'ont le droit d'examiner des propositions destinées à la périphérie que s'il est prouvé qu'aucun emplacement ne convient dans le centre-ville. Dans ces cas seulement, certains projets peuvent obtenir une autorisation, à condition d'apporter une réelle valeur ajoutée et d'être situé à une distance raisonnable. Les propositions de développement en périphérie sont le plus souvent rejetées, sauf s'il est prouvé que le site en périphérie s'avère plus adapté au projet et qu'aucune surface similaire n'est disponible dans le centre-ville. En outre, pour obtenir un emplacement en dehors du centre-ville, les opérateurs doivent produire une évaluation de l'impact de leur projet sur la vitalité du centre-ville et sur le détournement du commerce. Cette évaluation étudie

également l'impact du projet sur les programmes ou propositions initiés par des entreprises publiques ou privées dans les cinq années à venir. Par exemple, le projet aura-t-il une influence sur la fréquentation des magasins du centre-ville ou sur leur fermeture éventuelle ? Il est nécessaire d'examiner aussi l'accessibilité du nouveau complexe, l'utilisation des véhicules et la circulation à venir dans cette zone. En bref, il existe toujours un risque de refus et les autorisations d'urbanisme accordées pour ce type de projet en périphérie demeurent très rares. Dans tous les cas, le projet doit se situer sur d'anciennes friches et non sur des terrains non bâtis, être desservie par des transports en commun...

Ainsi de nombreuses opérations ont vu le jour dans de très nombreuses villes de taille variée, telles Birmingham, Liverpool, Manchester mais aussi des villes de moindre taille telle Bath, Exeter ...

Ces opérations dynamisent les centres villes et se connectent au tissu existant, créant des lieux de pratique piétonne, souvent à l'ait libre, avec des parkings enterrés. Elles fabriquent du tissu urbain, des espaces publics et semblent trouver leur équilibre financier grâce à une offre qualitative qui les rend attractifs. Les investisseurs assurent également l'entretien et la gestion comme la surveillance et la sécurité. Le plus souvent ces opérations sont connectées à l'espace public et ouvertes de jour comme de nuit.

Ce modèle d'action britannique illustre clairement l'articulation entre des politiques publiques très fortes et des opérateurs privés qui jouent la carte de la qualité.

L'exemple de Liverpool One

Il s'agit du plus grand projet de régénération mené par un opérateur commercial. Le site s'étend sur 17 hectares ; il se compose de plusieurs bâtiments et de plusieurs rues. Liverpool avait été choisi comme capitale européenne de la culture pour 2008, mais sa zone commerciale ne semblait pas à la hauteur, elle affichait une fréquentation trop faible. En 1970, il s'agissait du troisième centre le plus fréquenté au plan commercial au Royaume-Uni. En 1995 il n'était plus qu'à la dix-septième place. Le conseil municipal a décidé que si Liverpool devenait la capitale européenne de la culture, elle devait se doter d'une zone commerciale digne de ce nom et réparer son centre. C'est pourquoi la Ville a sélectionné le groupe Grosvenor Estates en tant que promoteur immobilier. Ce groupe très puissant appartient au duc de Westminster, qui possède la majeure partie des zones commerciales de Londres, comme le quartier de Mayfair.

Le groupe Grosvenor Estates a investi 1 250 millions d'euros dans le réaménagement de ce site et le conseil municipal lui a accordé un bail de 250 ans, ce qui semble étonnamment long. En 2003, une convention d'aménagement a été signée puis le permis de construire a été accordé la même année. Le projet se déroulait donc sur quatre années puisque la zone devait être prête pour célébrer l'année de la culture en 2008. Le souhait initial, selon lequel 90 % des magasins devaient être en activité le jour de l'ouverture, a bien été réalisé. Liverpool avait certes un passé de ville commerçante mais la médiocre qualité de ses centres commerciaux n'attirait pas les clients. C'est pourquoi des efforts considérables ont été réalisés en termes de marketing pour mettre en valeur ce site et le promouvoir. Afin de créer une marque, la ville a travaillé en collaboration avec les promoteurs et avec des organisations culturelles qui mettaient en avant l'année de la capitale européenne de la culture.

L'aménagement a été organisé par étapes, en respectant le plus possible la morphologie et le plan de la ville. L'impact pour Liverpool s'est avéré gigantesque. La ville existante s'est trouvée elle-aussi régénérée par la nouvelle opération qui prolonge les rues de la ville.. Aujourd'hui, Liverpool est remontée à la 5^{ème} place des centres-villes commerciaux, ce qui lui a valu le grand prix du Conseil international des centres commerciaux..

L'exemple de Birmingham

Ce cas illustre un autre type de situation dans laquelle un opérateur privé va dans le sens de la politique britannique en agissant selon son propre intérêt qui est de régénérer la rue qui jouxte son opération à Birmingham.

Brindleyplace est une opération haut de gamme sur 12h qui a créé un quartier remarquable en centre-ville à Birmingham dans un processus de partenariat public privé, où la collectivité cède le terrain en bail emphytéotique contre l'engagement de réaliser une opération de qualité mixte offrant des espaces publics connectés au tissu environnant. Selon son promoteur, le groupe Argent, elle vaut à présent 390 millions de livres (environ 550 M€), d'où l'importance d'améliorer son voisinage. Pour cette raison, Argent s'est intéressé à Broad Street, rue importante qui longe le quartier. Cette rue, aux bars très animés surtout les vendredis et samedis soirs, n'a pas bonne réputation. Une stratégie de régénération a donc été élaborée avec ses occupants et ses propriétaires, afin d'y favoriser une meilleure mixité et d'y développer un quartier d'affaires – idée qui a recueilli 92 % des suffrages auprès de l'ensemble des

Annexe IV

entreprises de Broad Street, consultées au cours d'un vote.

Argent a suscité la création d'un BID, Business Improvement District (il s'agit d'associations de gestion de centre-ville, privées, financées par les promoteurs immobiliers, les commerçants et les entreprises qui souhaitent s'impliquer dans l'amélioration des quartiers où ils interviennent, avec l'appui fréquent de quelques subventions municipales) pour assurer cette transformation : toutes les entreprises actives à l'intérieur du périmètre contribuent au budget annuel du BID s'élevant à 400 000 livres (560 000 €), abondé également par ses revenus commerciaux et par la subvention de la municipalité, qui apporte également une aide en main d'œuvre.

Le BID gère l'éclairage, voulu très créatif, le marketing avec l'organisation d'événements et de nouvelles activités, une communication offensive... Il finance des vigiles et assure le nettoyage de la rue, service qui n'est pas quotidien au Royaume-Uni. Un plan quinquennal s'est à l'œuvre il y a une dizaine d'années, temps pour transformer l'image de Broad Street.

Cette culture de participation à la gestion de l'espace public par le commerce privé développée à Brindleyplace et sur Broad Street a conduit à Argent à monter des projets plus vastes, dont le groupe garde la propriété. Les propriétaires et les occupants de telles opérations immobilières gèrent l'espace public parce qu'ils ont intérêt à protéger et à améliorer la valeur de leur investissement.

Source : Mission d'après l'exposé de Les Sparks, urbaniste britannique, à la matinée du CGEDD du 30 juin 2015 « Faire ou défaire la ville avec le commerce » et à partir de l'ouvrage de la collection projet urbain « Birmingham, faire la ville en partenariat » sous la direction d'Ariella Masbounji (Editions Parenthèses).

2.2.3. L'intérêt public du sauvetage des centres-villes est à prendre en compte de façon urgente et la réforme récente de l'organisation territoriale (régions, intercommunalités) offre de nouvelles perspectives

Pour revenir à la situation française, on retiendra de ces exemples étrangers l'intérêt d'un dispositif de planification organisé et hiérarchisé couplé avec une pratique très développée de la concertation et de l'urbanisme négocié. Les procédures en cours donneront prochainement de nouvelles appréciations sur l'euro-compatibilité de certaines pratiques mais, si certaines d'entre elles sont finalement jugées inacceptables, il est peu probable qu'elles soient rejetées et remises en cause dans leur ensemble. On doit, en tout état de cause, noter la volonté politique de ces pays de sauvegarder leurs centres-villes, ainsi que leur détermination à poursuivre leurs pratiques d'argumentation et de négociation à l'égard des partisans d'une application rigide du principe de concurrence, indépendamment de toute autre considération.

À cet égard, il est intéressant de mentionner au titre de la jurisprudence, l'un des principaux arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne : l'arrêt du 24 mars 2011, Commission européenne contre Espagne (C-400/08). La législation catalane était attaquée comme non conforme au droit européen (liberté d'établissement article 49 du TFUE) car elle limitait fortement l'implantation des centres commerciaux en les cantonnant à certaines zones et en les conditionnant à une évaluation de leurs effets économiques. L'arrêt du 24 mars 2011 est intéressant à un double point de vue car il pose un principe qui repose sur le respect de la liberté d'établissement tel que défini dans le Traité tout en rappelant les possibles aménagements de ce principe pour « des raisons impérieuses d'intérêt général », à condition qu'elles soient propres à la réalisation de l'objectif poursuivi et justement proportionnées à ce qui est nécessaire. Parmi ces raisons figurent la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire et la protection des consommateurs. Il est intéressant de constater que si la Cour n'a pas fait droit aux arguments invoqués par l'Espagne dans le cas invoqué, elle s'est montrée prête à les considérer afin d'apprécier si les restrictions portant sur la localisation et la taille des grands établissements commerciaux apparaissaient comme étant des moyens propres à atteindre les objectifs d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement.

Il apparaît donc pertinent de poursuivre la réflexion afin de pouvoir apprécier dans quelle mesure le déclin et la mise en péril des centres-villes, particulièrement des villes moyennes, peuvent constituer, au sens de l'Union européenne, une « raison impérieuse d'intérêt général ».

Annexe IV

Cette réflexion gagnerait à être menée en concertation avec d'autres pays européens qui partagent la préoccupation française. Des échanges informels avec les services de la commission européenne peuvent également s'avérer utiles pour recueillir leur point de vue et comprendre leur approche, notamment la manière dont l'Union européenne entend concilier les principes de libre concurrence, de respect de l'environnement, de développement intégré. Sur ce dernier sujet, on notera que l'Union apporte son soutien aux politiques urbaines dans le cadre de l'usage des fonds structurels : dans le cadre de ses actions 2014-2020, l'Union a fléchi une partie de ses financements FEDER dans les programmes de développement urbain intégré (PDU). On peut également évoquer les positions prises par l'Union en matière de cohésion urbaine, par exemple dans le cadre du « pacte d'Amsterdam » qui vient d'être adopté ; cette initiative, lancée en 2008, esquisse une politique urbaine de l'Union européenne et définit un agenda urbain européen relatif à l'évolution de la politique de cohésion. Des positions ont également été prises par le Parlement européen en faveur de la sauvegarde des centres-villes. Enfin, une autre voie de réflexion est de travailler à partir des questions d'environnement, sur lesquelles la commission est habituellement plus réceptive, en vue d'élargir le plus possible le champ des évaluations environnementales et notamment d'y intégrer des critères liés à la cohérence de l'armature urbaine.

Il convient donc de ne pas considérer la situation actuelle comme définitive ni la réglementation française et sa mise en œuvre comme figées, du fait d'une législation européenne. Au niveau communautaire, il existe plusieurs normes qui doivent être combinées entre elles ; les principes peuvent avoir des modalités d'appréciation selon les cas concrets ; un nombre significatif de pays européens pourrait faire cause commune du fait de leur vision partagée de la ville et des défis que connaissent les centres urbains.

La réouverture du processus de réforme de l'urbanisme commercial, qui n'est pas allé au bout de sa logique lors des dernières modifications législatives, est non seulement urgente compte tenu de la poursuite des développements périurbains parfois mal maîtrisés et de la dégradation des centres-villes mais aussi particulièrement opportune dans le contexte de la nouvelle organisation territoriale qui devient en ce moment même pleinement opérationnelle : mise en place de grandes régions pourvues de compétences économiques et chargées d'établir un schéma d'aménagement « intégré », création des métropoles et d'intercommunalités sur des périmètres élargis, susceptibles de constituer le bon niveau de gouvernance en matière d'organisation urbaine, voire périurbaine et d'armature commerciale.

En matière d'outils de programmation, les régions engagent l'établissement de leur premier schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) et les schémas de cohérence territoriale (SCoT) se généralisent à l'échelle de tous les bassins de vie. Dans le même temps, les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) prennent leur envol même si les communes qui le souhaitent peuvent encore, dans certaines conditions, garder cette compétence à leur niveau : ainsi, à ce jour, 548 intercommunalités (plus de 25 %) exercent la compétence PLU, ce qui veut dire que 11 196 communes coordonnent à l'échelle intercommunale leurs orientations en matière d'urbanisme.

2.3. La réforme inachevée de l'urbanisme commercial doit être résolument reprise, selon une action à mener en plusieurs étapes

2.3.1. Des améliorations sont envisageables rapidement comme le développement d'une concertation en amont de la présentation des projets, l'utilisation d'observatoires locaux et la mobilisation d'expertises, voire la réalisation d'études d'impact globales et l'évaluation des effets des autorisations données

Compte tenu de l'urgence déjà évoquée, il paraît nécessaire de rechercher toute mesure utile qui puisse être appliquée rapidement sans modification législative. Il s'agit pour l'essentiel de dispositions permettant de faire mieux fonctionner le dispositif de régulation CDAC/CNAC.

En premier lieu, la concertation et la négociation représentent un réel intérêt comme le montre les dispositifs mis en œuvre dans les pays européens comme les Pays-Bas mais aussi en France à l'époque où des chartes commerciales avaient été établies et négociées entre toutes les parties prenantes. Il est souvent difficile de discuter d'un projet qui arrive complètement finalisé en CDAC, d'autant qu'il s'agit maintenant d'un dossier complet en vue de l'obtention de l'autorisation d'urbanisme. La présentation préalable des intentions ou des projets en cours de préparation, dans un lieu de concertation situé au niveau pertinent de territoire (par exemple, agence d'urbanisme ou syndicat de SCoT) est une pratique existante qui pourrait être fortement encouragée. Elle permettrait de prendre le temps de recueillir tous éléments utiles pour analyser et optimiser le projet, rechercher des synergies entre plusieurs projets, entre le centre-ville et les autres espaces commerciaux.

Ensuite, il serait utile d'apporter aux commissions CDAC et CNAC des éléments d'appréciation plus complets, sans pour autant que cela soit contradictoire avec la suppression de l'évaluation économique autrefois demandée au pétitionnaire. Il existe en effet au plan local des études disponibles et des observatoires permanents, principalement tenus par les agences d'urbanisme, disposant de données, d'analyses et de prévisions en matière d'aménagement, de développement, d'environnement, de mobilité, etc. L'instruction des dossiers s'appuie parfois sur ces éléments mais ce n'est pas systématique. En particulier, les données collectées par les CCI ne sont pas toujours utilisées ; le fait que les chambres consulaires ne soient plus membres de commissions ne devrait pas empêcher de prendre en compte ces éléments, avec les précautions d'utilisation s'il ne s'agit pas uniquement de données mais aussi d'analyses. On peut également estimer qu'il est insuffisant de s'appuyer uniquement sur les éléments présentés par le pétitionnaire et l'avis des services instructeurs mais et qu'il serait utile, notamment pour des dossiers importants, de solliciter des expertises indépendantes ou contradictoires sur des sujets pour lesquels il y a matière à interprétation.

Cette voie de progrès conduit à l'idée de la mise en place, pour tout nouveau projet, d'une étude d'impact globale prenant en compte l'ensemble des critères définis par la loi, dont la « préservation des centres urbains » devrait constituer une priorité essentielle à assurer (cf. encadré). Il ne s'agit pas de revenir sur la suppression de l'étude économique mais d'aller au bout de la logique de l'évaluation environnementale, dont la pratique est largement soutenue et régulièrement renforcée par les directives européennes. Le dispositif pourrait s'inspirer à la fois de la démarche allemande qui s'efforce de favoriser l'implantation commerciale au sein du tissu urbain et du *sequential test* britannique qui vise à donner chaque fois que possible la priorité au renforcement des centres-villes en inversant en quelque sorte le sens de la preuve. Si le déroulement et l'issue des procédures contentieuses en cours devraient apporter des informations utiles à la conception de ce dispositif, la France ne doit cependant pas rester dans l'attente.

Encadré 8 : Les critères des commissions départementales d'aménagement commercial

Conformément aux dispositions de l'article 49 de la loi ACTPE du 18 juin 2014, les CDAC doivent prendre en considération trois critères lors de l'examen des projets d'exploitation :

1. l'aménagement du territoire :

- ◆ la localisation du projet et son **intégration urbaine** ;
- ◆ la **consommation économe de l'espace**, notamment en termes de stationnement ;
- ◆ l'effet sur l'animation de la vie urbaine, rurale et dans les zones de montagne et du littoral ;
- ◆ l'effet du projet sur les flux de transports et son accessibilité par les transports collectifs et les modes de déplacement les plus économes en émission de dioxyde de carbone.

2. le développement durable :

- ◆ la qualité environnementale du projet, notamment du point de vue de la performance énergétique, du recours le plus large qui soit aux énergies renouvelables et à l'emploi de matériaux ou procédés écoresponsables, de la gestion des eaux pluviales, de l'imperméabilisation des sols et de la préservation de l'environnement ;
- ◆ l'insertion paysagère et architecturale du projet, notamment l'utilisation de matériaux caractéristiques des filières de production locales ;
- ◆ les nuisances de toute nature que le projet est susceptible de générer au détriment de son environnement proche.

3. la protection des consommateurs :

- ◆ **l'accessibilité**, en termes, notamment, de **proximité de l'offre** par rapport aux lieux de vie ;
- ◆ la contribution du projet à la **revitalisation du tissu commercial**, notamment par la modernisation des équipements commerciaux existants et la **préservation des centres urbains** ;
- ◆ la **variété de l'offre** proposée par le projet, notamment par le développement de concepts novateurs et la valorisation de filières de production locales ;
- ◆ les risques naturels, miniers et autres auxquels peut être exposé le site d'implantation du projet, ainsi que les mesures propres à assurer la sécurité des consommateurs.

A titre accessoire, la commission peut également prendre en considération la contribution du projet en matière sociale.

Source : Mission.

Enfin, l'évaluation permanente du dispositif pourrait être améliorée et enrichie. Désormais, un rapport annuel d'activité est établi par la CNAC en prenant en compte les remontées des CDAC. C'est un premier pas qui pourrait être complété progressivement par des éléments sur les réalisations effectives des projets autorisés, leurs évolutions et leurs effets dans le temps. Dans le même esprit, un temps périodique d'échange et de travail commun ou de visites de réalisations, permettrait aux membres des commissions de mieux apprécier les enjeux et la portée de leurs décisions ; cette suggestion serait particulièrement adaptée à la CNAC (alors que les CDAC ont une composition variable) et intéressante pour une instance qui se situe par définition « loin du terrain » même si elle comporte en son sein des élus qui exercent des responsabilités locales.

2.3.2. La réflexion sur l'éventualité de mesures conservatoires débouche sur la suggestion d'une initiative au niveau européen et, sans attendre son issue, d'une directive nationale et une généralisation du PLUi

À de nombreuses reprises, les partenaires auditionnés par la mission (associations d'élus, fédérations professionnelles) ont évoqué l'idée d'un moratoire sur les nouvelles autorisations d'équipements commerciaux périphériques. Cette idée est avancée en regard de la situation dramatique de certains centres-villes et des projets périphériques qui continuent d'être présentés et autorisés, y compris dans les mêmes secteurs géographiques. Au-delà des mesures déjà présentées, la préparation puis la mise en application d'une réforme plus globale nécessite un délai certain et on pourrait imaginer l'intérêt de mesures conservatoires pendant ce temps qui peut être évalué à deux ou trois années.

La faisabilité d'un moratoire apparaît toutefois délicate et, sous réserve d'une analyse juridique précise que la mission n'a pas pu mener, risque de donner lieu à un délai important de mise en œuvre lié au passage par l'étape législative et sans doute à une discussion avec la Commission européenne dont l'issue et les conséquences sont incertaines. Il serait toutefois intéressant d'approfondir cette hypothèse et la France pourrait prendre l'initiative d'une concertation avec les pays qui partagent ses préoccupations ainsi qu'avec les services de la commission afin de tester la mise en œuvre « des raisons impérieuses d'intérêt général » évoquées précédemment. Compte-tenu des situations et des contentieux en cours, on peut estimer qu'un nombre significatif de pays membres serait intéressé par une telle démarche qui aurait l'intérêt de poser autrement la question de l'application des principes européens. Compte-tenu des incertitudes et des délais des procédures en cours, on peut même envisager que les services de la Commission se montrent eux-mêmes enclins à participer activement à la recherche de modalités d'application plus claires et plus cohérentes des directives communautaires. Ainsi, même si l'idée du moratoire n'aboutissait finalement pas, la démarche permettrait d'ouvrir, au niveau européen, un débat plus large sur la question de l'urbanisme commercial.

À cet effet, il importe de souligner l'existence de travaux importants de la Commission en matière de politique du commerce. On citera notamment la communication du 31 janvier 2013 intitulée « Un plan d'action européen pour le commerce de détail ». Cette communication a fait l'objet d'un rapport⁷ du Parlement européen en date du 14 novembre 2013 qui rappelle l'importance du commerce de proximité comme élément de lien et de vie sociale ; le rapport évoque les incidences négatives des concentrations commerciales périphériques et recommande aux autorités locales et régionales d'adopter une approche équilibrée.

Sans attendre l'issue d'une initiative à l'échelle européenne, il est opportun d'envisager des mesures moins radicales mais de forte visibilité qui seraient plus aisées à mettre en œuvre qu'un moratoire. Si la mission n'a pas procédé à des enquêtes locales systématiques, elle a constaté à partir de situations réelles que l'instruction locale des dossiers pouvait prendre des formes et des degrés d'analyse très différents selon les contextes, les pratiques locales et les priorités d'action des services.

⁷ Rapport sur le plan d'action européen pour le commerce de détail au profit de tous les acteurs (2013/2093(INI)), 14 novembre 2013

Ainsi, au sujet d'une agglomération comme celle de Perpignan, souvent citée comme un cas de développement commercial périphérique débridé alors que l'appareil commercial du centre-ville dépérit, il est intéressant de constater que suite à une impulsion de l'autorité préfectorale du département données il y a un an, une pratique plus approfondie de l'instruction des dossiers de CDAC a conduit les services instructeurs à rendre des avis négatifs sur la quasi-totalité des dossiers présentés en commission (6 avis négatifs sur les 6 derniers dossiers étudiés) et même à présenter un recours en CNAC pour un dossier accepté en CDAC. Ceci suggère l'idée d'une directive gouvernementale aux préfets énonçant les enjeux parmi lesquels le péril qui menace les centres des villes moyennes, rappelant les critères d'analyse des dossiers et insistant sur la nécessité d'une grande qualité d'instruction ; cette directive ou circulaire pourrait être étayée par l'ensemble des moyens suggérés au chapitre précédent. Elle pourrait évoquer spécifiquement l'enjeu prioritaire du sauvetage des centres de villes moyennes en difficulté, notamment si le gouvernement retient l'idée d'une contractualisation avec elles selon un cadre national d'action.

La réflexion sur l'idée de mesures conservatoires pose la question de sa portée : générale, spécifique aux villes moyennes, limitée à celles qui sont en difficulté, ce qui pose la question des critères (taux de vacance commerciale, situation socio-économique etc., ou volonté politique locale de s'engager dans une stratégie globale et contractualisée). Dans cette logique, il apparaît une disposition envisageable qui présenterait une grande cohérence et une lisibilité certaine : sursoir à toute décision de nouvelle implantation commerciale significative dans les agglomérations non encore pourvue d'un PLUi. Cette règle se situerait dans la suite logique de l'article L142-4 du code de l'urbanisme qui comporte diverses dispositions visant à lutter contre l'étalement urbain en l'absence d'une démarche de planification à l'échelle pertinente : l'article stipule notamment que, dans les communes non couvertes par un ScoT, il ne peut être délivré d'autorisation d'exploitation commerciale à l'intérieur d'une zone ou d'un secteur rendu récemment constructible.

Une telle mesure irait dans le sens d'une responsabilisation des élus locaux, en pleine synergie avec le développement des intercommunalités et d'une planification urbaine à l'échelle pertinente, tel que encouragé par toutes les évolutions législatives récentes.

2.3.3. Une réforme globale est nécessaire : la régionalisation du dispositif d'autorisation semble constituer la voie la plus pertinente dans une première étape

À moyen terme, une réforme plus globale est indispensable. Elle est liée à ce qui peut être fait au niveau européen, dans le cadre de la promotion d'un modèle urbain intégré défendu par de nombreux pays membres, mais doit prendre des formes adaptées au contexte français.

Le constat des carences du système actuel de régulation est établi. Le fonctionnement des commissions départementales n'est pas satisfaisant. Elles n'ont quasiment aucun rôle régulateur. Leur composition et le niveau de territoire en sont la cause. Une meilleure instruction des dossiers est nécessaire, mieux préparée et mieux documentée comme évoqué ci-dessus, mais ne suffira pas du fait de la difficulté des commissions à prendre le recul nécessaire afin de produire des décisions indépendantes des intérêts locaux. Il paraît donc opportun de proposer de changer le niveau territorial de la commission et, à cette fin, de remplacer les CDAC par des commissions régionales d'aménagement commercial (CRAC). Le passage au niveau régional avait déjà été envisagé mais la réforme n'avait pas abouti. Aujourd'hui, la réforme de l'organisation territoriale et la nouvelle répartition des compétences qui en découle permettent d'avancer des arguments complémentaires et déterminants : la compétence des Régions en matière de développement économique et leur mission d'élaborer un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) alors que le rôle des Départements est fortement réduit du fait de la fin de la clause de compétence générale.

Annexe IV

La mise en place de commissions régionales serait également l'occasion d'en réformer la composition afin qu'elle soit plus équilibrée. Elle pourrait être présidée par le préfet et associer la région, les autres niveaux de gouvernance territoriale concernées et des personnalités qualifiées relatives aux différents critères à prendre en compte dans l'analyse des dossiers. Ces critères, notamment l'aménagement du territoire et le développement durable, seraient plus aisés à analyser du fait de l'existence au niveau régional de compétences aujourd'hui insuffisamment mobilisées comme celles de la DREAL et de divers organismes d'étude qui permettraient de mieux étayer l'analyse des projets. Enfin, le rapprochement du dispositif de régulation de la région (même s'il ne s'agit pas d'une commission dépendant de cette collectivité territoriale) pourrait être favorable à l'implication de celle-ci dans des politiques de soutien au maintien et au développement équilibré du commerce, notamment dans les centres-villes, au nom de des compétences que lui attribue la loi NOTRe en matière de développement économique.

2.3.4. L'intégration complète de l'urbanisme commercial dans la planification territoriale apparaît comme la perspective pertinente à terme et pourrait être préparée par une phase d'expérimentation régionale

Parallèlement à la régionalisation du système de régulation, l'amélioration du dispositif de planification (SRADDET, SCoT, PLUi) doit se poursuivre afin de mieux y intégrer l'urbanisme commercial (comme en Allemagne et dans d'autres pays européens), non seulement dans les textes mais aussi à travers les pratiques.

On a fait le constat que le SCoT, dans sa manière actuelle d'intégrer l'urbanisme commercial, reste source de confusion du fait d'un article fondateur (L122-1-9 du code de l'urbanisme) tronqué et d'interprétation discutable avec un DAAC facultatif, ce qui peut conduire à considérer que la prise en compte du commerce est elle-même facultative. Il conviendrait *a minima* de réintroduire dans cet article des dispositions qui reprennent les finalités de la rédaction antérieure : « le document d'orientation et d'objectifs détermine les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire ».

Dès lors, deux voies de travail se présentent. La première est de réformer la législation relative au SCoT pour en faire un document à effet prescriptif précis sur un certain nombre de sujets dont celui de l'urbanisme commercial ; cette piste conduirait à modifier la nature même du SCoT avec lequel les documents de rang inférieurs devraient être, sur certains points, conformes. Ceci peut être source de difficultés non seulement juridiques mais aussi pratiques, par exemple du fait de la durée longue d'élaboration des SCoT alors que les réalités économiques évoluent rapidement et pourraient rendre trop vite obsolètes les directives précises du document de planification. Une autre piste consiste à s'appuyer sur l'articulation SRADDET, SCoT, PLUi. La conception du PLUi semble y être adaptée, le SRADDET, outil nouveau dont la mise en œuvre s'amorce actuellement, pourrait y être progressivement adapté. Le système allemand de planification territoriale, hiérarchisé et interactif entre le niveau du *Bund*, du *Land*, des Régions et des communes (proches des intercommunalités françaises) fournit un modèle intéressant dont le dispositif français peut de mieux en mieux s'approcher : grandes régions, montée en régime des intercommunalités et émergence du PLUi.

Encadré 9 : Le système allemand de planification territoriale

Le système allemand de planification territoriale s'appuie sur les différents niveaux d'administration de l'État fédéral. Il est régi par le principe hiérarchique dit du « contre-courant » (*Gegenstromprinzip*) selon lequel un échelon ne peut entrer en contradiction avec les dispositions édictées à un échelon supérieur. En contrepartie, les intérêts de l'échelon inférieur sont à prendre en considération par l'échelon supérieur de planification.

L'État fédéral (*Bund*) dispose de compétences dans certains domaines comme la défense, les affaires

Annexe IV

étrangères, les frontières, mais son pouvoir est contrebalancé par la souveraineté des 16 Länder qui disposent d'institutions politiques, d'une organisation administrative et d'une constitution qui leur sont propres. Parmi ces Länder, il est à noter que Hambourg, Brême et Berlin ont le statut particulier de « Ville-Etat ». Le conseil municipal fait donc office de Parlement du Land et le maire est également Ministre-président.

En matière d'aménagement du territoire, les grandes orientations de l'État sont définies par la loi sur l'aménagement du territoire (Raumordnungsgesetz). Sa compétence législative est assez restreinte et ne lui permet que de préciser les objectifs nationaux et le cadre législatif d'action des différents Länder. Ce sont ces derniers qui disposent du pouvoir d'impulsion, puisqu'ils ont la capacité de légiférer en matière de planification et ont chacun leur propre législation. Le plan du Land fixe les orientations de l'aménagement du territoire et présente la structure et le projet spatiaux souhaités (hiérarchie des espaces centraux, grands axes de développement, orientations en matière d'habitat, de développement durable, de transports). Pilier d'un système progressif de planification et de régulation, il est légalement contraignant pour les échelons inférieurs, dont les documents de planification doivent être réalisés à partir de ses dispositions.

Moins nombreuses et plus regroupées qu'en France, les communes sont également un échelon important de planification. Le plan d'aménagement général est leur principal outil de pilotage et d'organisation du développement urbain. La décision de sa mise en œuvre relève du conseil municipal. Conformément au code de la construction (Baugesetzbuch), la planification communale se fait en deux phases, préparatoire d'abord sous la forme d'un plan de zonage de l'occupation des sols (le Flächenutzungsplan qui représente le projet de développement spatial de la commune à horizon 10-15 ans), puis opposable sous la forme d'un plan d'aménagement zoné (le Bebauungsplan qui fixe les conditions de constructibilité de chaque sous-division spatiale délimitée).

Selon les Länder, il existe différents échelons également compétents en matière de planification territoriale et qui s'insèrent dans la hiérarchie administrative localement établie. Dans le Baden-Württemberg par exemple, 12 régions jouent un rôle d'intermédiaire entre le Land et les communes. A travers leurs plans régionaux (Regionalpläne), elles instituent un autre niveau de concrétisation, de précision et de spatialisation des objectifs du Land.

Concernant l'urbanisme commercial, il n'est pas distingué de l'urbanisme en général dans les documents de planification. Il est effectivement adossé au réseau hiérarchisé des espaces urbains qui prévoit un niveau et une taille d'équipements spécifiques en fonction de l'influence des différents pôles. Ainsi, à l'échelon supérieur, les Oberzentren ont une aire de rayonnement de plus de 100 000 habitants et sont chargées de satisfaire les besoins spécialisés de la population. Les centres de niveau moyen (Mittelzentren) correspondent à des aires d'influence de plus de 35 000 habitants et assurent les besoins généraux. Enfin, les deux échelons inférieurs des Unter et Kleinzentren (plus de 10 000 habitants) sont concentrés sur les besoins fondamentaux de la population. Les plus grands équipements commerciaux se trouvent donc généralement dans les deux premières catégories.

Il est à noter que les communes peuvent également classer les produits commercialisés selon le degré de centralité dont ils relèvent (commerce de proximité, commerce de zone centrale, commerce hors zone centrale) et préciser pour chaque site d'implantation d'équipements commerciaux des surfaces maximales autorisées par catégories de marchandise.

Ainsi, le système de planification territoriale présente un ensemble cohérent et structuré qui permet une pratique de l'aménagement du territoire fondée sur des principes clairs et des dispositions bien articulées entre les différents niveaux. La régulation commerciale ne fait pas office d'exception et s'appuie sur une organisation territoriale rigoureuse et hiérarchisée.

Source : Metropolregion Rhein – Neckar

Annexe IV

Le système français peut aussi s'inspirer des pratiques britanniques et néerlandaises qui ont défini des orientations nationales fortes et privilégient dans ce cadre une forte concertation, notamment au niveau des bassins de vie des Pays-Bas ou bien dans le cadre d'exercices rigoureux comme celui du *sequentiel test* du Royaume-Uni. A l'instar de « l'urbanisme négocié » qui est actuellement en cours de développement en France sous l'égide des milieux professionnels et des élus locaux, ne peut-on aller en France vers une planification territoriale plus négociée comme au Royaume-Uni et aux Pays-Bas ? La pratique des chartes d'urbanisme commercial préparatoire à l'élaboration d'un SCoT qui sera ensuite mieux suivi a plutôt provoqué de bons effets à terme⁸, à condition de savoir gérer une concertation éclairée sans pour autant tomber dans une « cogestion locale » de l'urbanisme commercial.

Cette approche ne sera pas complètement opérationnelle et fiable avant une dizaine d'années dans l'ensemble du territoire national pour que l'on puisse dès le court terme réaliser cette intégration pleinement et sans risque de dérive dans l'urbanisme et l'aménagement et se passer complètement des commissions spécialisées (en conservant toutefois un dispositif de contrôle et d'appel en cas de contestation).

C'est pourquoi, il pourrait être envisagé d'expérimenter un tel dispositif pendant une période suffisamment longue dans une ou deux Régions avant de le généraliser. Les prérequis sont clairs : un SRADDET, des SCOT et PLUi couvrant l'ensemble du territoire et prenant effectivement en compte l'urbanisme commercial, une adhésion des acteurs publics et privés concernés, la mise en place d'un dispositif d'observation et d'évaluation partenarial.

Une toute récente enquête de l'Institut CSA, publiée à la veille des assises du centre-ville à Rennes, montre que les habitants perçoivent des signes de déclin de leur centre-ville, plus fortement marqué dans les villes de moins 100 000 habitants que dans les autres et confirme l'attachement des Français à leur centre-ville et son attractivité qui demeurent forts, notamment du point de vue des jeunes.

Encadré 10 : Le centre-ville : un « pôle d'attractivité très important » pour les Français

« Les personnes interrogées ont le sentiment que les maires font leur travail : elles considèrent ainsi à 88% que la modernisation des centres-villes constitue aujourd'hui une priorité pour les maires, et sont 92% à penser que cette modernisation doit constituer un objectif. Parmi les facteurs de dynamisation cités, la rénovation de l'espace urbain et de l'habitat arrive en premier (55%), avant le développement d'une offre de transports et de stationnement (42%), une offre diversifiée de magasins, d'enseignes et de petits commerces indépendants (40%) et la création d'équipements et le développement d'animations type manifestations culturelles ou associatives (33%).

Autre enseignement de l'enquête : le centre-ville reste très attractif. 63% des Français interrogés se déclarent personnellement attachés à leur centre-ville et 72% déclarent s'y rendre au moins une fois par semaine, un chiffre qui monte à 86% pour les jeunes entre 18 et 34 ans. "Le centre-ville est toujours un pôle d'attractivité extrêmement important pour les Français, souligne Julie Gaillot. Les jeunes sont ceux qui sont le plus attachés au centre-ville et qui le fréquentent le plus souvent alors qu'on dit souvent qu'ils vont plutôt dans les centres commerciaux en périphérie." Les motifs de fréquentation sont variés : rendez-vous personnel (55%), shopping (51%), démarches administratives (49%), sorties dans un lieu convivial (42%)... Globalement, le centre-ville est considéré comme un lieu de sociabilité (66%) ».

"Les commerces de centre-ville sont davantage que des commerces, c'est là où se crée le lien social, assure Julie Gaillot. Les Français aiment y flâner, s'y retrouver, s'y arrêter en vacances, comme un passage obligé."

Source : Enquête de l'Institut CSA publiée le 8 juin 2016.

⁸ Voir notamment l'expérience de l'agglomération bordelaise.

La maîtrise du dispositif de régulation et de planification est un des moyens nécessaires au bon équilibre des concurrences et de la santé économique des différents acteurs du commerce sur un territoire. Elle s'inscrit dans un impératif de développement durable au bénéfice des habitants et de tous les usagers de la ville. Elle doit être rapidement engagée sur la base d'une approche progressive mais globale et volontaire. Le dispositif français pourrait être redéfini en s'inspirant de ce qui peut être tiré de meilleur des pratiques des pays européens voisins : le système allemand de planification, la politique commerciale britannique en faveur des centres-villes avec l'usage du test séquentiel et la méthode néerlandaise de concertation poussée entre tous les acteurs.

3. La coordination et l'accompagnement des acteurs doit permettre de dynamiser l'activité des commerces de centre-ville

La redynamisation des centres ville passe aussi par une implication forte de ceux qui peuvent être qualifiés d'animateurs permanents du centre-ville. Il s'agit en particulier des commerçants, artisans et fournisseurs de services eux-mêmes, qui par la diversité de leurs enseignes, de leurs services, de la présentation de leur vitrine et de leur dynamisme ont pour objectif d'attirer la clientèle et de provoquer un acte d'achat.

Comme cela a été souligné dans les autres parties du rapport, la vitalité d'un centre-ville dépend d'une multitude de facteurs, liées à la qualité de l'urbanisme, de son accessibilité ou encore de la densité et du pouvoir d'achat de la population.

Mais elle n'est pas envisageable si les acteurs du commerce eux-mêmes ne sont pas au rendez-vous. La rapide évolution des pratiques commerciales au cours des dix dernières années, qu'il s'agisse des différentes formes du e-commerce ou de la reconquête des centres-villes par des enseignes par ailleurs implantées en périphérie exigent une implication plus forte et notamment plus collective des commerçants de proximité.

Le succès de la revitalisation commerciale des centres-villes semble imposer une remise en cause d'une approche trop individuelle que favorisent par nature une quasi totale liberté d'installation et un fort esprit d'indépendance des commerçants.

Pour cela, les acteurs du commerce doivent se mobiliser autour des trois dynamiques suivantes :

- ◆ des structures d'animation commerciale intégrées et plus fortes qu'aujourd'hui, au service de leur intérêt collectif ;
- ◆ un partenariat étroit entre l'ensemble des parties prenantes, et en premier lieu, les instances communales ;
- ◆ l'adoption de nouvelles pratiques tant pour l'installation que pour le fonctionnement des commerces.

En complément utile à ces dynamiques locales, un renforcement par des outils d'analyse de la Commission de concertation du commerce⁹ au niveau nationale est un déterminant important d'un dialogue renforcé avec les professionnelles du commerce, entre eux et avec l'ensemble des autres acteurs concernés. .

⁹ Commission de concertation du commerce (CCC) installée le 11 avril 2016. « Cette commission a été instituée par décret le 19 octobre dernier afin d'organiser les réflexions sur l'avenir de ce secteur d'activité et conseiller utilement les pouvoirs publics»

3.1. La coordination des acteurs du commerce de centre-ville a besoin d'être renforcée par le développement de structures organisées autour d'un projet collectif concerté au niveau local

3.1.1. Sur le modèle de la gestion mutualisée des centres commerciaux, le centre-ville doit mettre en place un fonctionnement mieux coordonné et une plus large concertation de l'ensemble des acteurs commerciaux

3.1.1.1. La coordination pérenne des commerçants du centre-ville se heurte à plusieurs difficultés

La Fédération française des associations de commerçants recense près de 6 000 associations de commerçants. Ces associations regroupent, à une échelle variable (de la rue commerçante à l'ensemble d'une commune) les acteurs du commerce local. Ce nombre apparaît relativement important au regard du nombre de communes dotées d'un appareil commercial pouvant justifier de telles associations. Selon l'INSEE en effet, on ne compte en 2010 que 5 115 communes dont la population dépasse 2 000 habitants. En réalité, le nombre élevé d'associations commerciales ne reflète pas l'activité effective de ces structures, dont la pérennité se heurte à des difficultés de deux ordres :

- ◆ d'une part, la difficulté à unifier les intérêts de toutes les parties concernées, dont la nature varie. Il s'agit en effet à la fois de commerçants indépendants, mais également de succursalistes ou de franchisés qui ne sont pas organisés selon les mêmes logiques et peuvent ne pas avoir les mêmes attentes vis-à-vis de l'association ;
- ◆ d'autre part, un certain nombre d'associations de commerçants sont largement dépendantes de l'engagement et de la personnalité de leur président (et des membres de leur bureau). Son investissement et sa capacité à fédérer les acteurs divers autour d'un projet commun constitue le ciment d'une association. En conséquence, l'activité réelle d'une association de commerçants se limite parfois aux années d'une présidence fédératrice, avant de perdre progressivement ses membres et d'abandonner ses activités.

3.1.1.2. Comme pour les centres commerciaux, cette coordination vise la définition d'une gestion mutualisée de l'animation commerciale et la mise en place de certains services communs

Les intérêts que présentent les organisations commerciales sont multiples et le modèle des centres commerciaux nous montre les avantages d'une gestion mutualisée de l'offre de service et de la coordination des opérations commerciales. Dans un ouvrage dirigé par Teresiano Scafarto et Marcello Sansone,¹⁰ relatif à la requalification des zones urbaines à travers la promotion du commerce, des chercheurs posent le constat d'un « *gap* compétitif » entre les agrégations commerciales que constituent les centres-villes, et les centres commerciaux intégrées de la périphérie. Or, bien que ne négligeant pas les aspects financiers, fonciers ou sociologiques, ils considèrent que cet écart est principalement dû au « surplus » d'efficience organisationnelle des centres commerciaux périphériques. Leur mode de gestion commune permet en effet aux enseignes de bénéficier non seulement des avantages de la mutualisation pour divers aspects commerciaux (économie d'échelle), mais encore de s'appuyer sur une structure de réflexion, d'innovation, et de coordination des projets, qui démultiplie les potentialités des entités concernées. Les auteurs identifient quatre des fonctions principales des sociétés de gestion commune :

¹⁰ Sous la direction de Teresiano Scafarto et Marcello Sansone *I Centri Commerciali Naturali nella riqualificazione del sistema città : costituzione, promozione e problematiche*, 2008

Annexe IV

- ◆ la planification stratégique (veille concurrentielle et définition du positionnement) ;
- ◆ l'articulation de l'offre de services ;
- ◆ la mise en œuvre des services mutualisés (parking, nettoyage, sécurité, aménagement et ameublement) ;
- ◆ la gestion des activités marketing (publicité et activités promotionnelles).

Les organisations de commerçants peuvent largement s'inspirer de ce modèle en ménageant des spécificités propres. La mutualisation de leurs ressources et des aides publiques peut ainsi servir :

- ◆ au financement d'un « fonds marketing » qui permet la mise en œuvre des opérations de publicité et des activités promotionnelles. Il s'agit de définir les ambitions et le positionnement du centre-ville autour de nouveaux concepts (espace familial, lieux de vie pour les jeunes, etc.). Ce positionnement détermine ensuite le développement d'infrastructures plus ou moins importantes d'une part (parking à poussettes, location de vélos, ou même réaménagement d'une place publique en partenariat avec la commune), et la structuration de l'offre commerciale et de services d'autre part (services de restauration, habillement, espace de détente ou de *co-working*, etc.). Le fonds marketing doit toutefois pouvoir se doter des compétences d'analyse nécessaires à l'élaboration du *business model* du centre-ville ;
- ◆ à la création et la gestion de services mutualisés qui améliorent l'expérience client et permettent aux commerçants de s'adapter à l'évolution des modes de consommation. On peut notamment penser au développement d'un site internet commun qui assure des fonctions de communication mais peut également servir de plateforme de vente en ligne. Le site peut se doubler d'une application mobile ou encore servir de base à la création d'une conciergerie numérique.

Par ailleurs, l'existence d'un groupement de commerçants, quel que soit sa nature juridique, est une nécessité pour définir le socle d'une véritable réflexion sur un cœur de ville commerçant. Elle permet à la ville de bénéficier d'un interlocuteur unique représentant les acteurs du commerce de centre-ville. Très souvent, le lancement d'un projet global sur le cœur de ville peut consolider le dynamisme de l'association à condition qu'elle ait un caractère représentatif.

Enfin, une telle organisation doit intégrer la diversité de l'offre commerciale et des formes de commerce présente dans son périmètre. Chacune d'elles trouve une place complémentaire dans la structuration du positionnement. Les « locomotives », des boutiques dont la surface excède 300 m² et qui appartiennent à de grandes enseignes, permettent de drainer les flux de consommateurs et d'attirer une clientèle plus large. Les commerces indépendants permettent quant à eux une véritable différenciation qualitative du centre-ville, correspondant aux objectifs de son positionnement. Ces acteurs doivent œuvrer ensemble au service d'un but collectif.

3.1.2. La dynamique de concertation des acteurs du commerce en centre-ville peut revêtir des formes différentes

3.1.2.1. La structure juridique de l'association est un modèle souple et peu contraignant mais rend plus complexe le développement d'activités commerciales propres

3.1.2.1.1. L'association de commerçant peut être mise en place rapidement et gérée facilement

La création d'une association est une opération simple et rapide. Aux termes de l'article premier de la loi du 1^{er} juillet 1901 : « l'association est une convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations ». En conséquence, la loi de 1901 ne fixe qu'un principe à la liberté d'association, à savoir un objet licite. Ce sont les statuts d'une association qui ont « force de loi », notamment pour l'objet de l'association ainsi que son mode de fonctionnement, leur rédaction doit donc faire l'objet d'une grande attention. Aux côtés des mentions obligatoires (le titre de l'association, son objet, et son siège social), les statuts sont également l'occasion de préciser les modes de gouvernances, les membres de l'association ou les modalités de révision des statuts. Pour être une personne morale et disposer de la capacité juridique (pour ouvrir un compte bancaire et recevoir des dons par exemple), l'association doit être déclarée auprès de la préfecture. Le règlement intérieur statutaire est quant à lui un document facultatif qui permet de préciser les statuts, notamment sur le fonctionnement au quotidien de l'association (modalités de vote, fonctionnement de chaque section de l'association, définition des bénévoles pouvant être remboursés de leurs frais, etc.). Le règlement intérieur, plus souple que les statuts, peut être modifié sur délibération de l'assemblée générale ordinaire. À l'issue de la rédaction de ces éléments, l'association se réunit en assemblée générale pour procéder au vote par lequel l'association est créée et les statuts adoptés. Elle élit le bureau de l'association, en nommant au moins un président et, pour la commodité de la comptabilité, un trésorier. De fait, l'exercice comptable est une des seules obligations de gestions imposées à certaines associations, définies par un arrêté de 1999.

Encadré 11 : Les associations tenues à l'obligation comptable

Les types d'associations devant tenir leur comptabilité sont susceptibles d'être :

- ◆ les associations reconnues d'utilité publique ou agréées, et celles faisant appel à la générosité publique ;
- ◆ les associations qui emploient des salariés ;
- ◆ les associations percevant des subventions publiques de l'Etat ou des collectivités locales pour un montant annuel dépassant 153 000 € ;
- ◆ les associations qui ont une activité économique soumise aux impôts commerciaux ou financées par des collectivités territoriales sur plus de 50 % de leur budget ou pour plus de 75 000 € ;
- ◆ les associations émettant des valeurs mobilières ou contractant un emprunt ;
- ◆ les associations d'intérêt général recevant des versements par l'intermédiaire d'associations relais ;
- ◆ les associations qui interviennent dans certains secteurs tels que le sanitaire et social, la jeunesse, l'organisation de voyages, la formation professionnelle, les sports ;
- ◆ les associations ayant pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale et reconnues comme telles par arrêté ;
- ◆ les associations en redressement ou en liquidation judiciaire.

Les associations étant susceptibles d'être concernées par ces obligations à un moment donné de leur existence, il apparaît nécessaire de tenir des comptes annuels même si elles n'en ont pas l'obligation.

Annexe IV

Source : Arrêté du 8 avril 1999 portant homologation du règlement n° 99-01 du 16 février 1999 du comité de la réglementation comptable relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations

3.1.2.1.2. L'association peut être financée par des moyens multiples

Pour financer une association, le budget associatif repose sur plusieurs types de ressources. Ces fonds doivent permettre de couvrir les dépenses de l'association, comme par exemple payer le loyer d'un local, financer les projets associatifs ou encore rémunérer un salarié embauché par l'association.

Parmi les moyens de financement d'une association, il convient ainsi de distinguer :

- ◆ les ressources provenant des membres et des tiers : les dons et les adhésions ;
- ◆ les ressources provenant des activités de l'association ;
- ◆ les ressources provenant de subventions publiques.

La plupart des structures associatives mettent en place un système de cotisations, par lequel leurs membres transmettent une somme d'argent à l'association et qui en constitue la principale ressource. Si le montant est fixé librement, le principe d'égalité impose que les membres d'une même catégorie se voient imposer le même montant de cotisation.

Les mêmes membres ou des tiers peuvent également décider de financer l'association par des dons. Ceux-ci sont licites dès lors que l'association a fait l'objet d'une déclaration officielle. Sous certaines conditions, l'association peut alors émettre un reçu fiscal au donateur.

Il est possible qu'une association puisse s'autofinancer en exerçant des activités lucratives, pour financer un but qui est, quant à lui, non-lucratif. Elle peut ainsi, à titre d'exemples :

- ◆ proposer des produits ou des services à la vente (cette possibilité doit être envisagée dans les statuts) ;
- ◆ organiser une braderie ou tout autre manifestation;
- ◆ effectuer des placements d'argent lui permettant d'obtenir des produits financiers.

Il est possible de solliciter des aides publiques afin d'obtenir une subvention sans contrepartie. Le montant de cette aide financière peut parfois constituer la principale ressource de l'association.

3.1.2.1.3. Elle est toutefois très souvent dépendante du bénévolat de ses membres, et de ce fait difficile à faire croître

Les associations de commerçants sont des acteurs du développement des villes par l'animation commerciale et l'attractivité qu'elles promeuvent. Mais elles présentent aussi certaines limites en ne contribuant que partiellement à enrayer le déclin progressif du commerce de proximité. Dans bien des cas, les unions commerciales se maintiennent essentiellement grâce à un ou deux commerçants particulièrement investis et ne survivent pas toujours au départ de ces derniers.

Lorsqu'elles agissent, les associations de commerçants interviennent souvent de manière ponctuelle. Il peut s'agir principalement des périodes de promotion ou de fêtes de fin d'année, au moment où tous les autres acteurs de la vie commerciale se mobilisent aussi pour l'animation du centre-ville. Ces événements sont indispensables, mais ne suffisent pas à maintenir durablement l'attractivité des territoires.

Les associations sont par définition libres et nul n'est contraint d'y adhérer si bien que les unions commerciales n'attirent parfois qu'une minorité de commerçants et sur un périmètre parfois beaucoup plus réduit que celui du centre-ville (une seule rue par exemple).

3.1.2.1.4. À but non lucratif, elle doit se soumettre à une régulation stricte de son activité commerciale

Le modèle associatif de la loi de 1901 est dit « à but non-lucratif », ce qui justifie que les associations puissent bénéficier d'une exonération des impôts commerciaux (TVA, impôt sur les sociétés, Contribution économique territoriale). Pour respecter ce principe de non-lucrativité, l'association doit se conformer à certaines règles qui peuvent limiter son développement économique et commercial.

Les critères qu'il convient de prendre en compte pour apprécier si une association peut être ou non soumise à ces impôts sont précisés par l'instruction n° 170 du 15 septembre 1998 de la Direction Générale des impôts :

- ◆ la gestion de l'organisme doit être désintéressée :
 - l'organisme est géré et administré à titre bénévole par des personnes n'ayant elles-mêmes, ou par personne interposée, aucun intérêt direct ou indirect dans les résultats de l'exploitation ;
 - l'organisme ne procède à aucune distribution directe ou indirecte de bénéfice, sous quelque forme que ce soit ;
 - les membres de l'organisme et leurs ayants droit ne peuvent pas être déclarés tributaires d'une part quelconque de l'actif, sous réserve du droit de reprise des apports ;
- ◆ l'organisme ne doit pas concurrencer le secteur commercial, autrement dit, le public ne doit pas être en mesure de s'adresser indifféremment à une structure lucrative ou non lucrative (en fonction de la localisation géographique). Si l'organisme concurrence le secteur commercial, il faut examiner les modalités de gestion de l'activité en comparaison de celles des entreprises commerciales. Quatre éléments d'importance variable sont évalués (par impact décroissant) :
 - les produits (biens ou services) ne sont pas disponibles auprès d'entreprises lucratives ou le sont de façon non satisfaisante ;
 - le public touché ne peut pas obtenir les mêmes produits dans les conditions du marché ;
 - les prix sont inférieurs à ceux du marché ;
 - l'association n'a pas recours à la publicité (la distinction entre « publicité » et « information du public » n'étant pas clairement définie).

Si l'association exerce son activité selon des méthodes similaires à celles des entreprises commerciales, ou bien que sa gestion se révèle intéressée, l'organisme sera soumis aux impôts commerciaux de droit commun.

3.1.2.2. Des coopératives inspirées des « sociétés de développement commercial » pourraient mieux mobiliser les acteurs du commerce et de l'artisanat

La Confédération du commerce de France (CCF)¹¹, s'est intéressée au développement d'un nouvel outil fonctionnel permettant à toutes les entreprises d'un secteur (commerçants, artisans, professions libérales) de s'organiser collectivement pour former un acteur du développement commercial en centre-ville. En prenant l'exemple des Sociétés de développement commercial (SDC) en place dans certaines villes du Canada, la mission s'est intéressée à la mise en expérimentation de Sociétés coopératives d'intérêt collectif en France.

¹¹ Contribution à la nouvelle économie de proximité : la coopérative de développement économique. Avril 2016

3.1.2.2.1. *La société de développement commercial canadienne a permis de fédérer les acteurs de la dynamique des centres-villes*

Inspirées du modèle des Business Improvement Areas (BIA) qui émergent en Ontario en 1970, les premières SDC, qui sont des organismes privés à but non lucratif qui regroupent les entreprises commerciales, artisanales et de services voient le jour à Montréal en 1981. Les BIA constituent déjà des associations de commerçant qui travaillent en collaboration avec les municipalités pour maintenir de le dynamisme commerciale. L'Ontario a vu naître près de 230 BIA, dont 71 à Toronto. Mais à la différence des BIA, les sociétés de développement commercial sont des associations à cotisation obligatoire pour les acteurs économiques d'une zone géographique donnée, dès lors qu'au moins 51 % d'entre eux s'est exprimé en faveur de l'initiative lors d'un vote organisé par la mairie. Elles regroupent les professionnels et les entreprises pour répondre à leurs besoins communs et contribuer activement à la revitalisation des centralités, à travers le développement commercial, la promotion et l'animation des cœurs de villes.

Depuis 1981, les SDC se sont constituées en réseau au sein du Regroupement des centres-villes et des artères commerciales du Québec (1979-2006) puis, à partir de 2006, auprès de la Fondation Rues principales, dont l'activité se concentre sur la revitalisation commerciale des centres-villes. On compte aujourd'hui 39 SDC au Québec, dont 15 à Montréal. Le rôle des SDC s'est progressivement diversifié, en suivant l'évolution des enjeux du développement commercial. Elles se saisissent désormais de sujets tels que la promotion touristique, la propreté, la sécurité, l'information, l'affichage et la revitalisation physique.

Le mandat et les objectifs de chaque SDC sont définis par ses membres. La société assure la cohésion et la cohérence nécessaire à la valorisation des artères commerciales. Elle travaille en partenariat étroit avec la ville. Le cadre législatif qui réglemente les SDC établit une relation claire entre la SDC et la municipalité :

- ◆ la municipalité détermine par règlement les zones commerciales au sein desquelles pourront être créées des SDC ;
- ◆ la municipalité reçoit la demande des commerçants et organise la concertation avec l'ensemble des acteurs concernées ;
- ◆ la municipalité prévoit par règlement les modalités de fonctionnement et de cotisation de la future SDC en collaboration avec les cotisants ;
- ◆ le financement de la SDC est assuré par la cotisation obligatoire perçue par la mairie.

La représentativité de la SDC (majorité des commerçants) est la condition permettant au groupement de devenir un interlocuteur légitime des pouvoirs publics et un acteur déterminant pour la redynamisation commerciale du centre-ville.

La loi sur les cités et les villes (article 458.2) précise les compétences des SDC :

- ◆ promouvoir le développement économique ;
- ◆ établir des services communs à l'intention de leurs membres ou de leurs clients ;
- ◆ exploiter un commerce ;
- ◆ construire et gérer un garage ou des places de stationnement ;
- ◆ exécuter des travaux sur la propriété publique ou privée, avec le consentement du propriétaire.

Comme on le constate, les SDC sont dotées de certaines compétences (interventions sur le domaine public), qui en France relèvent des attributions des communes.

3.1.2.2. L'adaptation de ce modèle en droit français pourrait prendre la forme de coopérative : la société coopérative d'intérêt collectif

La société coopérative facilite le développement des activités commerciales autour d'un projet partagé

La transposition du modèle des SDC dans l'économie française est problématique au plan juridique et soulève au moins deux questions.

En tout premier lieu, l'obligation de cotiser imposée à tous les commerces qui se trouvent dans le périmètre de la SDC se heurte à un obstacle constitutionnel de liberté d'adhésion à un groupement ou à une association. Le champ de compétences accordées à une SDC ne peut pas non plus remettre en cause le principe d'autonomie des collectivités locales inscrit dans la Constitution. Ainsi, il ne saurait être question de rendre obligatoire l'adhésion en France à de tels groupement et de leur confier par ailleurs la responsabilité de réaliser des actions comme des travaux de voirie ou de réalisation de places de stationnement.

Pour autant, le modèle de la SDC ne doit pas être de ces seuls contraintes juridiques écartées car il comporte certains avantages : un regroupement concerté et durable de commerçants, une coordination et mise en commun des efforts des adhérents, une implication dans le développement de l'environnement urbain.

La possibilité de constituer un groupement permanent doté de moyens financiers significatifs, agissant pour l'intérêt collectif en lien avec les élus locaux mérite d'être exploré. Selon les analystes, les chances de réussite d'une SDC au Canada dépendent du respect de cinq conditions :

- ◆ une association dynamique déjà existante ;
- ◆ un *leadership* à l'intérieur de cette structure ;
- ◆ la participation active des adhérents ;
- ◆ une concentration commerciale significative ;
- ◆ de bonnes relations entre les gens d'affaires et l'administration municipale.

Au regard de ces critères, la Confédération du commerce de France (CCF) préconise le développement de structures de développement commercial de centre-ville sur le modèle de la société coopérative d'intérêt collectif (SCIC). Cet outil se présente comme un instrument possible, de nature à favoriser le dynamisme commercial d'un centre-ville.

Une SCIC est tout d'abord une société coopérative dont la définition date de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération : « la coopérative est une société constituée par plusieurs personnes volontairement réunies en vue de satisfaire à leurs besoins économiques ou sociaux par leur effort commun et la mise en place des moyens nécessaires. Elle exerce son activité dans toutes les branches de l'activité humaine et respecte les principes suivants : une adhésion volontaire et ouverte à tous, une gouvernance démocratique, la participation économique de ses membres, la formation desdits membres et la coopération avec les autres coopératives ».

Les statuts d'une SCIC permettent de concilier une double exigence : être une entreprise privée et poursuivre un intérêt collectif (article 36 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel et loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire), le développement des centres-villes pouvant être défini comme relevant d'une démarche d'utilité sociale. L'implantation d'une SCIC oblige à une évolution des mentalités des acteurs et nécessite d'expliquer qu'en l'espèce, l'intérêt collectif peut aussi servir l'intérêt économique et commercial de chaque adhérent.

Annexe IV

Ces sociétés doivent à la fois pouvoir répondre à un besoin réel des entreprises et à la fois aux préoccupations des élus. Leur action s'inscrit dans un partenariat public/privé dans le cadre duquel la municipalité consentira à déléguer certaines actions au groupement.

Comme les SDC du Canada, la constitution d'une SCIC au soutien de la vitalité commerciale comporterait plusieurs étapes : phase d'impulsion et de consensus, phase de codétermination publique/privée de la zone couverte par la société, avis de la municipalité, phase de création :

- ◆ adhésion de 51 % des entreprises du périmètre concerné (disposition législative) ;
- ◆ forme : société anonyme, société par actions simplifiées ou société à responsabilité limitée en fonction de la taille (formes prévues par la loi du 17 juillet 2001) ;
- ◆ associés : entreprises du périmètre, collectivités territoriales, chambres consulaires, fédérations professionnelles, associations de commerçants ;
- ◆ droits des associés : une voix par associé, le principe d'égalité entre associés étant l'une des règles des coopératives ;
- ◆ gouvernance semblable à celle d'une association 1901 : assemblée générale, Conseil d'administration (administrateurs élus pour 6 ans par l'Assemblée générale, la fonction d'administrateur étant gratuite) ;
- ◆ statuts : règles du droit des sociétés, du droit des SCIC.

Le financement d'une telle SCIC serait assuré par la cotisation de ses membres (le montant de la cotisation varie de 150 à 1 600 \$ canadiens au Canada, soit de 100 à 1 120 € environ) et par des subventions publiques. À la différence de la SDC canadienne, il est estimé que les cotisations versées par les commerçants n'ont pas besoin de transiter par la commune avant d'être reversée à la société.

La fiscalité applicable est celle de l'impôt sur les sociétés et de la contribution foncière des entreprises.

Elle implique cependant des moyens de suivi et de gestion non négligeables

À la différence des associations, les SCIC, sont des entreprises (SA ou SARL) qui réclament une gestion et un engagement plus fort. Elles sont soumises à la réglementation du droit des sociétés :

- ◆ les SCIC payent l'impôt sur les sociétés (IS), bien que la partie du résultat de la SCIC affectée aux réserves, c'est-à-dire réinvestie dans le développement de la coopérative, soit déductible de l'IS (légalement, la SCIC doit affecter au minimum 57,5 % de son résultat aux réserves) ;
- ◆ elles sont également assujetties à la contribution économique territoriale et à la TVA selon leur activité.

Les SCIC, s'il elles permettent donc à leur membre une plus grande liberté dans la gestion des activités commerciales, financière ou immobilière est une organisation plus lourde qui réclame donc une gestion suivie, impliquant éventuellement plusieurs salariés. L'intérêt de la structure étant de développer une stratégie commerciale ambitieuse, celle-ci doit se doter des moyens humains et financiers qui correspondent à cette ambition.

Tableau 2 : Éléments de comparaisons des différentes formes de regroupement des acteurs du commerce du centre-ville

	Association	Coopérative SCIC	SDC canadienne	Business Improvement district
Souplesse de création	X			
But lucratif possible		X	X	

Annexe IV

	Association	Coopérative SCIC	SDC canadienne	Business Improvement district
Intégration à la prise de décision dans les communes			X	X
Délégation possible de certains services municipaux			X	X
Rémunération du dirigeant	<3/4 du SMIC	X	n.	n.
Pérennité du regroupement		X	X	X
Exonérations de l'imposition	X			
Déduction fiscale des dons numéraires, en nature et en compétence	X	conditionnel ¹²		
Nécessité d'un ou plusieurs salariés		X		X
Gestion d'activité économique	limitée ¹³	X	X	X
Différenciation possible des acteurs à mobiliser au sein du périmètre (par taille, type d'activité, etc.)	X	X		X
Vote majoritaire (+51%)		X	X	X ¹⁴
Participation obligatoire			X	X

Source : Mission.

3.1.2.3. Les formes organisées de coordination du commerce en centre-ville doivent faire l'objet de mesures d'accompagnement et d'incitation et de mise en réseau

3.1.2.3.1. La diversité des situations locales encourage, sous l'égide d'un programme national, à permettre la diversité des formes d'organisations

La création d'un programme national, dans la nécessité de financier, d'accompagner, et de mettre en réseau les unions commerciales, constitue une des conditions de réussite de ces projets. Pour autant, les modèles d'organisation examinés ci-dessus recouvrent des réalités différentes et correspondent à des ambitions différentes :

- ◆ les associations apportent la souplesse et les avantages de financement nécessaires pour les unions commerciales qui entendent mener des actions de petites à moyennes échelles, et qui ne nécessitent pas un investissement financier important de la part de ses contributeurs. Elles peuvent être gérées de manière bénévole et n'impliquent pas obligatoirement l'embauche d'un salarié. Leur pérennité peut toutefois être garantie par le conditionnement du versement des subventions publiques : les actions de vitalité commerciale seraient co-financées par l'État et les collectivités uniquement via l'association, pour assurer le maintien de son fonctionnement effectif et durable ;

¹² Une SCIC estimant remplir les conditions requises peut, en se faisant accompagner par des spécialistes, entamer la procédure de rescrit fiscal. Si le Centre des impôts répond positivement, la SCIC pourra alors délivrer à ses donateurs des reçus conformes qui ouvrent droit à réduction d'impôts selon les règles en vigueur.

¹³ Toutes les recettes issues d'une activité économiques doivent être réinvesties dans l'association.

¹⁴ Les modalités d'adoption sont différentes selon les pays et selon les configurations locales. Au Royaume-Uni, un BID doit être adopté par la majorité absolue des acteurs concernés, qui doivent également représenter, parmi les votants, au moins la moitié des revenus taxables (le BID étant financé par l'augmentation ciblée d'une taxe locale existante, ou par la création d'une nouvelle taxe).

Annexe IV

- ◆ les SCIC correspondent quant à elle à des modèles de développement plus vastes, et supposés financer des projets plus coûteux dans le développement d'activité lucrative. Dans les villes où la taille de l'appareil commercial le justifie, et où les acteurs concernés bénéficient d'une plus grande capacité d'investissement et d'autofinancement, cette solution permet de sécuriser juridiquement les opérations commerciales (pour l'exploitation de boutiques éphémères par exemple). La structure implique toutefois un engagement humain plus important, et pourrait difficilement fonctionner sans associés permanents et salariés.

Dans les deux cas, les financements que peuvent obtenir les unions commerciales sont de trois natures :

- ◆ les subventions nationales soumises à contrats d'objectifs, à l'image du FISAC ;
- ◆ les subventions des collectivités territoriales ;
- ◆ les ressources privées (cotisation des membres, dons ouvrant le droit à une déduction fiscale ou non).

L'équilibre dans ces sources de financement doit être adapté aux moyens et aux besoins des territoires.

En Italie, sous l'égide des « centres commerciaux naturels » (CCN) subventionnés par les régions, se sont constituées des organisations de natures juridiques différentes, laissant à l'appréciation des acteurs locaux le choix le plus opportun au regard de la réalité et des besoins.

Encadré 12 : Les « centres commerciaux naturels » (*Centri commerciali naturali* – CCN)

Dans un ouvrage dirigé par Teresiano Scafarto et Marcello Sansone¹⁵, relatif à la requalification des zones urbaines à travers la promotion du commerce, des chercheurs posent le constat d'un « *gap* compétitif » entre les agrégations commerciales que constituent les centres-villes, et les centres commerciaux intégrés de la périphérie. Or, bien que ne négligeant pas les aspects financiers, fonciers, sociologiques, etc., ils considèrent que cet écart est principalement dû au « surplus » d'efficacité organisationnelle des centres commerciaux périphériques. Leur mode de gestion commune permet en effet aux enseignes de bénéficier non seulement des avantages de la mutualisation pour divers aspects commerciaux (économie d'échelle), mais encore de s'appuyer sur une structure de réflexion, d'innovation, et de coordination des projets, qui démultiplie les potentialités des entités concernées (expérience client, transition numérique, etc.). Les auteurs identifient quatre des fonctions principales des sociétés de gestion commune :

- ◆ la planification stratégique (veille concurrentielle et définition du positionnement) ;
- ◆ l'articulation de l'offre de services ;
- ◆ la mise en œuvre des services mutualisés (parking, nettoyage, sécurité, aménagement et ameublement)
- ◆ la gestion des activités marketing (publicité et activités promotionnelles)

Les difficultés majeures rencontrées par les centres-villes en termes de vitalisation commerciale peuvent ainsi être envisagées du point de vue de la structuration du tissu commercial local. C'est en ce sens que ce se sont créés en Italie les « centres commerciaux naturels » (CCN), dans le but de mieux assurer ces fonctions stratégiques. Les CCN sont des organisations d'acteurs privés dans une zone géographique homogène concentrant les activités commerciales, artisanales, de services. Elles sont déclarées auprès de l'agence régionale compétente.

Forme juridique

La loi italienne n'assigne pas de statut juridique prédéfini aux CCN, ils ont généralement adopté le statut d'association –en majorité– ou de coopérative –en minorité. La préférence donnée à la forme de l'association s'explique par les facilités juridiques à sa mise en place et à sa gestion. L'assemblée des futurs membres se réunit pour voter l'acte constitutif et les statuts, elle élit le bureau de l'association qui nomme son président. La coopérative est une structure juridique plus lourde, mais qui est libre de ses activités commerciales financières ou immobilières, ce qui n'est pas le cas de l'association. En Italie,

¹⁵ Sous la direction de Teresiano Scafarto et Marcello Sansone, *I Centri Commerciali Naturali nella riqualificazione del sistema città : costituzione, promozione e problematiche*, 2008.

la coopérative est la forme juridique qui protège le mieux les associés et les administrateurs si le CCN veut prendre en charge la gestion de certains points de vente (boutiques éphémères par exemple) ou l'acquisition de locaux pour le développement des activités communes. La coopérative peut ainsi entreprendre librement ses activités commerciales et faciliter son autofinancement, en faisant payer ses services mais peut également financer des prix ou des concours et verser une rétribution à ses membres ou à un tiers. L'association, cantonnée à des activités à but non lucratif, peut réaliser des opérations commerciales et être soumise à la TVA, mais sous certaines conditions.

Financement

La majorité des CCN ont adopté un principe de cotisation annuelle pour garantir une activité *a minima*. En Toscane, à titre d'exemple, son montant varie de 24 € à Sienne à 360 € à Castelnuovo Garfagnana. De nombreux CCN ne demandent pas de cotisation, mais des contributions ponctuelles dans le cadre des opérations menées par la structure. Le comité de suivi et d'accompagnement des CCN de Toscane souligne à cet égard que, quelle que soit sa forme et son montant, cette participation à l'autofinancement contribue à responsabiliser les membres et à les impliquer davantage dans la vie de l'association ou de la coopérative.

Les financements régionaux ont permis le démarrage des CCN et en constituent toujours un des moteurs principaux. Il existe toutefois de nombreux centres qui n'ont jamais perçu de subvention, et dans la majorité des cas parce qu'ils n'en ont pas fait la demande. C'est le cas des 25 centres de la ville de Florence, qui ont réussi à maintenir un niveau d'activité satisfaisant. Les communes ont également apporté leur propre contribution. Bien que les exemples ne soient pas encore extrêmement nombreux, certains CCN ont eu recours à des financements ou du sponsoring privés. D'autres se sont dotés de zone d'affichage publicitaire (panneau LED par exemple) pour obtenir des ressources financières.

Relation aux collectivités locales

L'expérience des CCN montre que la collaboration avec les collectivités locales, et notamment les communes, est un facteur essentiel de réussite. À travers le diagnostic commun des axes de requalification des centres-villes, les conseils municipaux et les CCN peuvent œuvrer ensemble à la mise en œuvre des dispositifs et des opérations de vitalisation commerciale. À ce titre, il paraît nécessaire de sensibiliser les élus à l'importance de telles initiatives, pour favoriser une coopération fructueuse entre ces associations de gestion privée et les pouvoirs publics.

Mise en réseau

Au fur et à mesure de la création des CCN, des associations de second niveau, qui coordonnent leur activité à un niveau plus global, se sont également constituées. De fait, si dans certaines villes, il existe plusieurs CCN – puisque ceux-ci correspondent à des zones géographiques et économiques homogènes, parfois de quelques rues seulement – il est apparu nécessaire de réguler et d'organiser les initiatives des associations sans céder à un jeu concurrentiel dommageable pour toutes les parties. Ces réseaux, auxquels adhèrent les CCN, restent aujourd'hui difficiles à présider et à gérer, étant donné les rapports de forces entre les zones commerciales elles-mêmes.

Source : Mission, d'après I Centri Commerciali Naturali nella riqualificazione del sistema città : costituzione, promozione e problematiche, sous la direction de Teresiano Scafarto et Marcello Sansone, 2008

3.2. Le partenariat avec les instances communales et consulaires favorise la synergie des acteurs et légitime leur action, tout en élargissant le périmètre d'intervention

La création d'une SCIC ou le développement d'une association de commerçants ne peut se faire sans un partenariat étroit avec la municipalité. Il en est de même pour l'ensemble des actions, notamment les actions d'animation conduites dans la plupart des centres-villes.

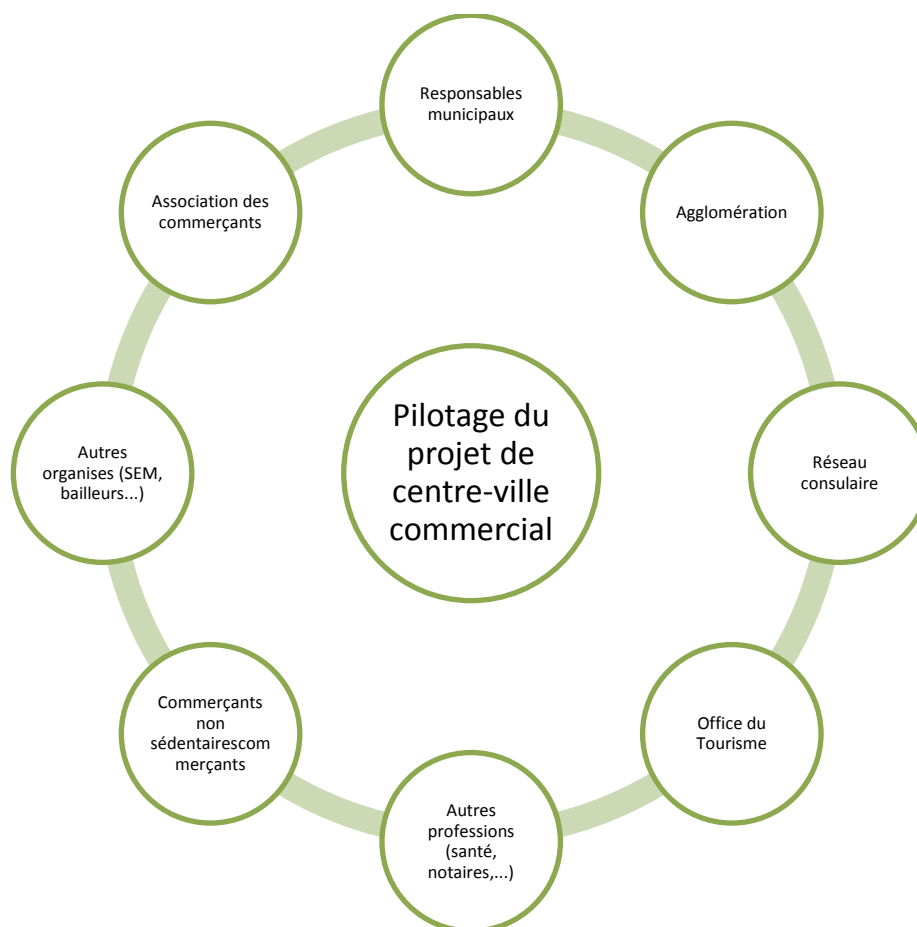
3.2.1. L'implication des collectivités locales est fondamentale

Une démarche sur l'attractivité d'un centre-ville doit commencer par la mise en place d'une instance de pilotage – un Comité de gouvernance de centre-ville¹⁶ - à l'initiative de la commune ou de l'intercommunalité qui a minima regrouperait :

- ◆ le maire ;
- ◆ les élus en charge du commerce, de l'habitat, des transports au niveau ville et/ou intercommunalité ;
- ◆ les représentants des commerçants ;
- ◆ les représentants des commerçants non sédentaires ;
- ◆ les représentants de l'office du tourisme ;
- ◆ les représentants des chambres consulaires.

Cette composition doit intégrer sous la dynamique du maire les acteurs au sens large de la centralité pour ne pas se préoccuper du commerce dans une logique de silo, alors qu'il est essentiel. Il ne s'agit pas ici de structure juridique mais bien d'un mode opératoire initié par la commune qui permet ainsi de coordonner les actions des différents acteurs intéressés par le fait commerciale en centre-ville. Commencer à proposer des mots comme « association de centre-ville, SDCV, office du commerce... fait peser le risque dès l'origine de compromettre la démarche de revitalisation commerciale de la ville ». Il est en effet d'abord fondamental de s'accorder sur un projet.

Figure 3 : Composition d'un comité de pilotage du centre-ville



Source : Mission.

¹⁶ Revitaliser son cœur de ville, David Lestoux, septembre 2015.

3.2.1.1. Le soutien des communes étend l'impact des animations commerciales

Les initiatives développées par les commerçants de centre-ville ont plus de chance d'être connues par l'ensemble de la population et efficace si elles sont, soit élaborées conjointement avec la municipalité, soit relayées, soit directement initiées par celle-ci. Par exemple :

- ◆ la ville de Versailles se mobilise pour soutenir ses commerçants du centre-ville en réitérant régulièrement une campagne de promotion « Acheter Versailles »¹⁷, accompagnée par l'édition d'un guide des commerces ;
- ◆ la ville de Pau, dans le cadre d'une politique de réaménagement global du centre-ville conduit des politiques d'animation destinées à attirer la population et créer des flux de passage de clients potentiels au centre-ville (opérations culturelles, concerts, etc.). La fréquentation du centre-ville aurait augmenté de 30 % depuis le lancement récent de ces opérations.

Encadré 13 : L'exemple de Mulhouse

La commune a construit une stratégie globale de revitalisation reposant sur le développement du tramway, des actions de renouvellement urbain, la création d'une SEM devenant SPL travaillant sur la mobilité, le stationnement, les espaces publics et la structuration de l'appareil commercial. En matière d'animation et de mobilisation des acteurs, peuvent être mentionnés :

- ◆ à partir de juin 2016, lancement des « JeudiOUI » associant ville, commerçants et cafetiers restaurateurs du centre-ville. Chaque premier jeudi du mois, les commerçants seront ouverts jusqu'à 20h, ils offriront un jeton « apéro » pour tout achat entre 18h et 20h consommable dans les cafés-restaurants du centre. Le stationnement sera en outre gratuit en surface à partir de 18h ce jour-là ;
- ◆ mise en place d'une stratégie consistant à différencier l'offre du centre-ville par rapport à la périphérie en assumant une montée en gamme pour attirer la clientèle dotée d'un bon pouvoir d'achat et en créant une identité pour le centre-ville autour de la notion de créativité ;
- ◆ la création d'un poste de manager de centre-ville (voir ci-dessous).

Source : Mission, d'après des entretiens avec les représentants de la ville de Mulhouse

Encadré 14 : Saint Raph Shopping

Le click&collect désigne un service permettant aux consommateurs de commander des articles en ligne pour les retirer plus tard en magasin. La particularité du dispositif, outre la possibilité de réserver en ligne, est de pouvoir par conséquent consulter les stocks en temps réel. Pour les commerces de proximité, il s'agit d'une opportunité pour construire une stratégie omnicanale et renforcer les informations relatives.

L'exemple de Saint-Raph Shopping

« En juillet 2015, la ville de Saint-Raphaël a mis en place une plateforme et une application mobile dédiées au commerce local à la disposition des commerçants et accessibles aux habitants de la ville ainsi qu'aux touristes, aux plaisanciers et aux résidents temporaires.

Cette application leur permet, via la géolocalisation, d'accéder facilement au commerce concerné et sur présentation de leur mobile, de bénéficier de promotions qui leur seront dédiées. Saint-Raph Shopping propose des offres avantageuses dans les commerces de proximité. L'application permet de bénéficier d'offres promotionnelles (coupons de réduction, cadeaux, etc.) par simple présentation du smartphone, ou de prendre connaissance d'événements particuliers concernant les commerçants (journées spéciales, etc.). Toutes les promotions des commerçants de la ville sont relayées et mises en avant – grâce à la géolocalisation – sur d'autres applications mobiles à forte audience telles que chaînes de télévisions, site et presse féminine spécialisée, journaux locaux gratuits, etc. Ainsi, un voyageur présent à Saint-Raphaël, et utilisant l'application d'un journal gratuit, pourra découvrir toutes les offres des commerces à proximité qui lui seront présentées dans l'onglet « shopping » depuis le menu ou sous forme de bannières, interstitiels ou push notifications directement dans les pages de l'application. »

¹⁷ Magazine d'information de la ville de Versailles de novembre 2012.

Annexe IV

Source : Mission, d'après Chambre du commerce et de l'industrie Paris Ile-de-France, « Promouvoir les nouvelles centralités commerciales », janvier 2016

L'action des municipalités pour dynamiser les centres-villes et maintenir le commerce en difficulté est cependant parfois mal connue. Pour augmenter la visibilité de cette coopération entre les élus, les commerçants, les artisans et leurs représentants, gérants de commerce, il serait pertinent d'inciter les communes à organiser un débat public périodique sur le sujet du commerce et plus globalement du projet de vie souhaité pour le centre-ville.

3.2.1.2. Les managers de centre-ville peuvent garantir la continuité et la dynamique entre le développement commercial et la politique, plus globale, d'attractivité locale

Les managers de centre-ville sont apparus il y a une quinzaine d'années en France. Ils peuvent être définis comme des « assembleurs, car ils coordonnent les efforts et les ressources des acteurs publics et privés en vue de promouvoir le commerce et l'artisanat, attirer les investisseurs et encourager l'acte d'achat en centre-ville.

Il s'agit « d'un poste avec des fonctions de développeur d'un centre-ville, avec une dimension commerce très marquée ». Le manager impulse des actions de structurations du centre-ville en lien notamment avec les acteurs du commerce concernés.

Selon une enquête conduite en 2014¹⁸, il existerait 150 managers du commerce en France. En général le manager est recruté par la collectivité elle-même, les missions étant relativement diverses d'une commune à l'autre. Mais son action n'est efficace que si elle s'exerce dans un cadre partenarial.

Encadré 15 : Les managers de centre-ville

La diversité des modes d'intervention des managers de centre-ville :

- ◆ Dijon : regroupement des unions commerciales via *Shop in* Dijon ;
- ◆ Montrouge : participation à la réimplantation de commerces en attirant des concepts innovants avec une politique commerciale active pour attirer des commerces alimentaires ;
- ◆ Romans-sur-Isère : interface entre les services municipaux et les commerçants, implication dans l'animation du réseau européen Retailink (voir ci-après), projet de maison du commerce ;
- ◆ Pau : mise en place de Conseils de commerçants, montage d'animation « Octobre rose » sur la prévention du cancer du sein ;
- ◆ Beauvais : le manager de centre-ville dénommé développeur commercial a pour mission de stimuler le commerce et lutter contre les vitrines vides ;
- ◆ Bourg-en-Bresse : animateur du FISAC, travail de co-construction avec les commerçants susceptible de réorienter les projets municipaux ;
- ◆ Mulhouse : le manager de centre-ville a d'abord été employé par la SPL puis par la ville. Ses missions sont larges : animation, implication des commerçants, rôle de conseil auprès des enseignes qui veulent s'implanter, facilitateur de la construction d'une offre commerciale cohérente et diversifiée.

Source : Centre-ville en mouvement – CCIP Paris-Ile-de-France - Mission

Eu égard à l'intérêt de cette fonction, à la multiplication des recrutements, à l'apparition d'un métier novateur, l'enquête diligentée par la DGE et l'association Centre-ville en mouvement a permis d'en préciser les contours. Il ressort de cette mission trois grandes orientations :

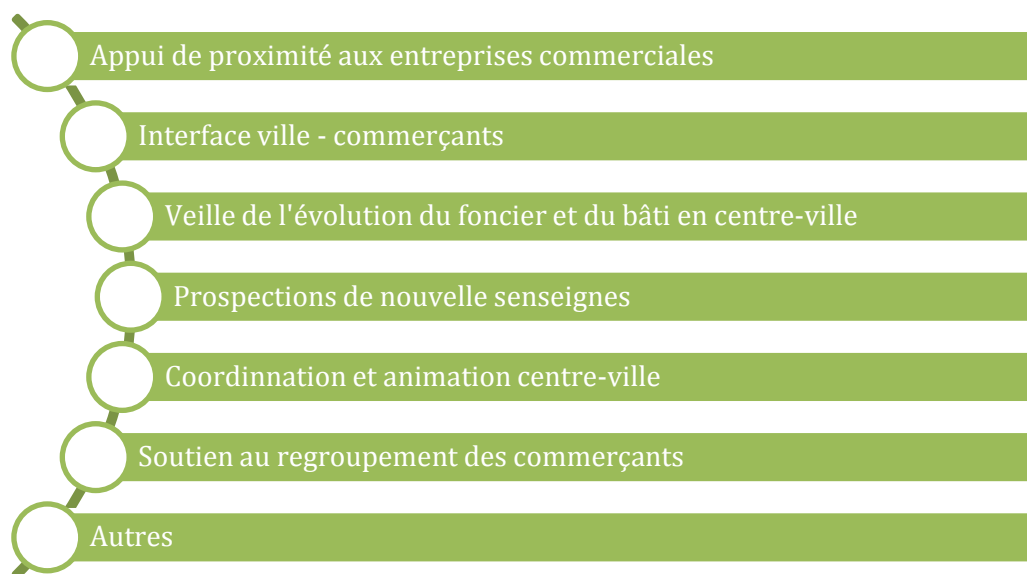
- ◆ le manager du commerce doit avant tout conforter et soutenir les associations de commerçants de son territoire, fédérer les acteurs autour des élus et des commerçants pour développer une stratégie commune de développement du territoire ;

¹⁸ Enquête DGE et Centre-ville en mouvement : « Le manger du commerce, un acteur indissociable du centre-ville »

Annexe IV

- ◆ selon l'enquête le meilleur positionnement possible du manager est son rattachement à une collectivité locale afin qu'il soit proche de l'instance décisionnaire. Cela lui confère une légitimité certaine auprès des commerçants et artisans et une neutralité vis-à-vis des différentes unions commerciales. Toutefois, dans l'hypothèse de la constitution d'une société coopérative, la mission estime qu'il ne serait pas inopportun que le manager du commerce soit recruté par cette entité ;
- ◆ professionnaliser le manager du commerce : les profils professionnels de manager sont très divers, leurs fonctions également. Il serait intéressant à cet égard que quelques établissements d'enseignement supérieur puissent créer un diplôme de formation adapté.

Figure 3 : Exemple de définition des missions d'un manager du commerce ou manager de centre-ville



Source : Revitaliser son cœur de ville, David Lestoux, septembre 2015, Mission.

Le manager de centre-ville doit permettre de travailler non seulement sur l'attractivité commerciale de la ville mais sur l'attractivité globale du centre-ville, autant commerciale que résidentielle ou notamment. « Assembler » de compétences, il doit avoir la capacité à mobiliser, pas seulement les commerçants mais bien tous les acteurs du centre-ville.

3.2.1.3. Une politique concertée au niveau de l'intercommunalité permet une vitalisation harmonieuse du bassin de consommation

La vitalisation efficace du commerce de centre-ville ne peut pas relever de la seule commune. L'intercommunalité se présente comme un niveau intéressant de dialogue entre les acteurs, dans la gestion des flux et des concurrences. Elle permet de servir un objectif collectif à une échelle plus large que la commune, en menant par exemple des opérations commerciales coordonnées. Elle implique toutefois la coopération des acteurs de la zone de chalandise concernée, qui ne correspond pas toujours aux découpages administratifs.

Encadré 16 : L'action intercommunale de Cités commerce

Initiée en 2009, *Cités Commerce* est une structure qui rassemble les associations de commerçants des villes de Feurs, Montbrison et Montrond-les-Bains, recensant 28 000 habitants. La structure s'est construite sur trois objectifs : servir d'interface entre les différents partenaires sur des thématiques liées au commerce, faire le lien avec les associations de commerçants (législation, actions menées), accompagner ces associations pour les professionnaliser.

Annexe IV

Cités commerce mise en œuvre plusieurs actions au soutien de la vitalité commerciale :

- ◆ un système de chèques cadeaux valables dans les magasins partenaires des 3 villes ;
- ◆ un guide du shopping diffusé à 50 000 exemplaires sur les trois villes et réédité en mai 2013 ;
- ◆ des actions de communication diverses : lettres d'information et site internet ;
- ◆ des animations diverses avec chèques cadeaux à gagner : grand jeu « fêtes des mères », quinzaine commerciale « Les Commerçants en fête », « Les 15 jours de folie ».

L'association ne réduit pas ses actions à l'animation et la communication autour du commerce. Elle remplit aussi des fonctions de manager de centre-ville « intercommunal », en travaillant avec les élus locaux sur le diagnostic économique et la politique d'urbanisme commercial dans les trois communes partenaires. La structure a ainsi créé en 2012 un observatoire de la vacance commerciale pour favoriser la diffusion d'informations sur les locaux vacants, centraliser les offres et orienter plus facilement les porteurs de projets. Par ailleurs, elle accompagne les élus locaux sur plusieurs thématiques comme les plans locaux d'urbanisme, le droit de préemption et la préservation des linéaires commerciaux.

Le financement de la structure est partagé entre des partenaires publics (mairies, chambres consulaires et unions commerciales) et des partenaires privés (banques et services). Elle compte deux permanents et un comité de pilotage d'élus qui se réunit une fois par trimestre.

De par sa réussite, *Cités Commerce* démontre les vertus de la complémentarité, au contraire d'une concurrence qui règne souvent entre communes. Inédite en France lors de sa création, la structure représente aujourd'hui plus de 500 commerces répartis dans les trois communes, et semble déjà entraîner dans son sillage d'autres villes qui cherchent à reproduire le modèle sur leur territoire.

Source : <http://citescommercefeursmontbrison.blogspirit.com/>

3.2.2. S'inscrire dans un réseau de villes permet de relayer les problématiques et transposer les bonnes pratiques

Les associations d'élus portent largement les préoccupations des commerces et artisans de centre-ville. D'autres groupements tels que Centres ville en mouvement ou encore l'Alliance du commerce apportent en outre des appuis techniques, développent des expertises et se font à la fois les porte-paroles et les soutiens des commerces vis-à-vis des pouvoirs publics.

Ainsi Centre -ville en mouvement a créé une « Boîte de la diversité commerciale et artisanale » constituée d'une série de fiches pratiques telles que « Les élus s'impliquent dans la diversité » « Des nouveaux concepts » ou encore « Faires ses courses autrement ».

L'apport d'idées nouvelles est d'autant plus riche si la ville s'insère dans un réseau dépassant les frontières hexagonales. Tel est le cas de la ville de Romans-sur-Isère qui a présenté sa candidature (retenue) au réseau européen *Retailink* du programme européen Urbact3.

Encadré 17 : Exemple de coopération européenne à Romans-sur-Isère. Le réseau *Retailink*

La ville de Romans-sur-Isère a rejoint le réseau *Reatailink* qui regroupe 10 villes européennes.

- ◆ objectifs : dégager des solutions innovantes de revitalisation commerciale ;
- ◆ financement : programme Urbact du Feder doté de 670 K€ dont 50 K€ pour Romans sur 2 ans ;
- ◆ liste des villes : Igualada (Espagne), Fermo (Italie), Basingstoke (Grande-Bretagne), Pécs (Hongrie), Sibenik (Croatie), Bistrita (Roumanie), Liberec (République tchèque), Hengelo et Hoogeeven (Pays-Bas), Romans-sur-Isère (France). La taille des villes s'échelonne de 30 000 habitants (Romans) à 150 000 (Pécs) ;
- ◆ gouvernance : le pilotage du réseau est assuré par la ville d'Igualada.

Pour participer aux travaux du réseau et bénéficier du financement, chaque collectivité doit constituer un Groupe local Urbact (GLU). À Romans, il est animé par le manager de centre-ville et constitué d'acteurs locaux (commerçants, artisans, agences immobilières, bailleurs, ville, agglomération, tourisme, expert-comptable, banques). Son rôle est de contribuer à l'élaboration des propositions et d'impulser une dynamique locale.

La première phase s'est achevée en mars 2016 par un diagnostic retraçant l'état de la thématique pour

chaque ville.

Source : Mission, d'après les entretiens réalisés avec les représentants de la ville de Romans-sur-Isère

Ces réseaux permettent de mettre à disposition des communes des guides de bonnes pratiques, tout en permettant aux élus de dialoguer sur les problématiques communes qu'ils rencontrent.

3.2.3. Les autres partenaires naturels des commerçants tels que les chambres consulaires et les fédérations professionnelles ont un rôle important dans la mise en synergie des acteurs

3.2.3.1. L'implication des chambres consulaires peut à la fois renforcer la mise en réseau des organisations commerciales et les faire bénéficier de son expertise en matière de développement commercial

Les chambres consulaires sont parties prenantes des actions d'animation conduites par les unions commerciales ou les managers du commerce. Elles déploient aussi, de leur propre initiative, des outils spécifiques et conduisent des expertises qui permettent de renforcer l'action des unions commerciales et des élus.

Les chambres de commerce et d'industrie ont dans leurs missions le développement des commerces. Elles peuvent constituer à la fois un appui opérationnel pour les commerçants et communes, et un observateur utile pour proposer des adaptations du commerce dans les territoires. Elles ont également la capacité d'engager des actions de professionnalisation, d'information et conduisent localement des actions en lien avec leurs adhérents. Par exemple, la CCI de l'Essonne a mis en place l'action Dynamicité. En lien avec le conseil départemental, la CCI finance dans la limite de 50 % les opérations de communication menées par les associations de commerçants pour mieux faire connaître les adhérents et attirer la client le¹⁹.

Dans certains départements, elles leur proposent aussi des solutions pour mieux s'adapter aux nouvelles exigences des clients. Ainsi la CCI du Hainaut²⁰ accompagne ses adhérents dans une démarche de différenciation de leur offre et de leur magasin en intégrant des nouveaux concepts à la scénographie même de la boutique. Elle propose également de digitaliser les points de vente ou encore de donner aux clients la possibilité de s'exprimer pour mieux réorienter ensuite l'offre commerciale des commerçants. Pour cela, elle aide les commerçants à élaborer une stratégie du commerce passant par la réalisation d'un diagnostic associant différents groupes de travail composés des chambres consulaires, d'un panel de clients, des organismes de transports, des élus, etc.

3.2.3.2. Les fédérations professionnelles peuvent aussi constituer un relais puissant d'une stratégie de développement du commerce

Les fédérations professionnelles sont d'abord le relais de leurs membres vis à vis des pouvoirs publics. Certaines gèrent également des conventions collectives de branche. Elles peuvent aussi constituer une force d'analyse et de propositions au niveau nationale comme le relèvent les entretiens menés par la mission.

¹⁹ Rapport « Promouvoir les nouvelles centralités commerciales » - CCIP Paris- Ile-de-France février 2016.

²⁰ Livre Blanc du commerce du Grand Hainaut. Edition 2016, CCI du Grand Hainaut.

Leur connaissance du terrain et des préoccupations de leurs membres permet de mieux saisir les réalités du terrain auxquelles elles sont confrontées. Sans être exhaustif, on citera parmi les contributions à la réflexion sur les évolutions du commerce la proposition d'un « Plan Marshall » de la Fédération nationale de l'habillement (FNH)²¹, le « Livre Bleu pour un développement durable des centres-villes et des commerces » de la Confédération des commerçants de France (CCF) les études de la Fédération de e-commerce et de vente à distance (FEVAD), les notes de la Fédération du commerce et de la distribution (FCD), etc.

Au-delà de ces travaux de réflexion, les fédérations de commerçants, des grandes enseignes ou des grands magasins doivent pouvoir s'investir dans la gouvernance local des projet de redynamisation en appuyant la constitution des associations de commerçants tout secteur confondu et en accompagnant les dynamiques de partenariats de gouvernance avec les responsables locaux.

3.3. Au niveau national, la consolidation du dialogue avec les professionnels du commerce passe notamment par une observation plus fine des phénomènes liés à la vitalité commerciale dans les territoires

3.3.1. Par le passé, des structures de concertation nationale ont déjà été mises en place sans donner tous les résultats escomptés

Plusieurs commissions de concertation ont, par le passé, été instituées telles que le Conseil stratégique du commerce de proximité et la Commission d'orientation du commerce de proximité. La Commission d'orientation du commerce de proximité (COCP) créée par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie était composée de représentants des organisations professionnelles concernées, des associations d'élus (maires, régions, départements), des assemblées consulaires et de deux enseignes du commerce. La présidence en était assurée par un haut-fonctionnaire.

Elle était chargée de mettre en place et observer les indicateurs du commerce, d'analyser les évolutions, de les diffuser, d'accompagner les actions collectives et d'encourager les méthodes innovantes efficaces.

Elle transmettait aussi au Conseil stratégique des recommandations de bonnes pratiques en matière de conception, de réalisation ou d'évaluation de projets.

Le Conseil stratégique du commerce de proximité, créé par la loi du était composé d'élus désignés (un par l'Assemblée nationale, un par le Sénat et deux par le ministre en charge du commerce et de l'artisanat), de personnalités qualifiées et de représentants de l'État.

Le Conseil stratégique avait pour mission d'émettre des avis et des recommandations relatifs aux politiques publiques de soutien en faveur du commerce de proximité sur la base des travaux réalisés par la Commission d'orientation.

C'est dans ce cadre que quatre appels à projets ont été lancés par la COCP en vue de sélectionner des projets innovants et rassembleurs sur les thématiques suivantes :

- ◆ commerce et nouvelles technologies de l'information ;
- ◆ commerce et services connexes ;
- ◆ commerce et environnement ;
- ◆ commerce et accessibilité ;

²¹ Le « Plan Marshall » pour le commerce indépendant de centre-ville. Bernard Morvan, président de la fédération nationale de l'habillement. Janvier 2014

Annexe IV

Le premier appel à projets a été lancé en juin 2009, les trois autres s'étant échelonnés jusque fin 2010. Les projets retenus devaient pouvoir bénéficier d'une intervention du FISAC.

Le premier appel à projets a permis de sélectionner six lauréats parmi lesquels peut être cité Défi 2010. Il s'agit d'une plate-forme internet d'échanges de données entre fournisseurs et détaillants. Sa vocation est de permettre, à partir d'un guichet unique sous forme d'un entrepôt général des catalogues fournisseurs et la simplification des communications entre fournisseurs et clients.

La deuxième consultation n'a semble-t-il pas donné de résultat et la troisième n'a permis de dégager qu'un seul lauréat en l'occurrence un réseau réunissant un ensemble de commerçants établis en Auvergne proposant des services multiples à leur clientèle.

Le dernier appel à projets axé sur l'accessibilité des personnes à mobilité réduite a récompensé six lauréats sur 17 dossiers dont on peut citer : le plan d'action en faveur de l'accessibilité porté par Lille Métropole ou encore un projet visant à la réalisation de diagnostics et à la sensibilisation des chefs d'entreprise fondé sur un partenariat ordre des architectes de Champagne-Ardenne et CCI de Reims Épernay.

Au total, il apparaît que cette campagne d'appels à projets n'a eu qu'un impact relativement limité. Ces deux instances ont été supprimées dans le contexte de modernisation de l'action publique et de la rationalisation des organes de concertation entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles.

Le Conseil stratégique a été supprimé par le décret n° 2013-420 du 23 mai 2013 portant suppression de 64 commissions administratives. La COCP a été supprimée par le décret n° 2015-542 du 15 mai 2015 pris pour application de l'article L. 750-1-1 du code du commerce réformant le FISAC.

La suppression de ces deux instances s'est faite au profit de la constitution de la Commission de concertation sur le commerce avec pour objectif principal de dépasser le champ du commerce de proximité et de rassembler l'ensemble des acteurs du commerce pour un échange sur l'ensemble des enjeux du commerce en France, à l'image du Conseil national de l'industrie ou de la Commission nationale des services.

3.3.2. La commission de concertation sur le commerce (3C) pourrait accompagner la redynamisation commerciale des centres-villes au travers la mise en œuvre d'un Agenda « Commerces en cœur de ville »

La commission de concertation sur le commerce (3C) a été créée par décret n° 2015-1311 du 19 octobre 2015 et succède aux deux instances supprimées en 2013 et mai 2015. La nouvelle instance bénéficie d'une composition élargie et de missions plus étendues. Elle a « pour but d'éclairer les pouvoirs publics et de favoriser un dialogue constructif sur un ensemble de sujets qui sont au cœur des préoccupations des acteurs du commerce »²². Elle reprend également les attributions de la commission nationale du commerce équitable.

²² Réponse du secrétaire d'État chargé du commerce à une question écrite de M. Gérard Cornu, sénateur d'Eure-et-Loir. Journal officiel du 26 juin 2014.

Encadré 18 : La commission de concertation du commerce

Créée par décret du 19 octobre 2015, la commission de concertation du commerce (3C) est composée :

- ◆ de membres nommés organisés en trois collèges : le collège des salariés, celui des entreprises parmi lesquels est élu le 1^{er} vice-président de la 3C et celui des personnalités qualifiées dont est issu le 2^{ème} vice-président ;
- ◆ de membres de droit c'est-à-dire les ministres compétents ou leurs représentants, les associations d'élus, les organismes consulaires, les directeurs généraux de BPI France et de l'INSEE ainsi que le médiateur des relations interentreprises ;
- ◆ un député, un sénateur, un représentant du Conseil économique, social et environnemental et un représentant du Parlement européen.

La Commission est présidée par le ministre chargé du commerce ou son représentant.

Les missions de la 3C sont de quatre ordres :

- ◆ éclairer et conseiller les pouvoirs publics sur la situation du commerce en France,
- ◆ permettre le dialogue entre les entreprises, les syndicats, les administrations,
- ◆ doter le secteur du commerce d'une vision stratégique,
- ◆ tirer le meilleur parti du potentiel de croissance et d'emplois des activités et filières du commerce.

Pour remplir ces missions, la Commission peut proposer des actions, de dimension nationale ou européenne, visant à soutenir la compétitivité, l'innovation et le développement de ce secteur ainsi que des emplois et des compétences associés. Elle peut soumettre des avis et des propositions relatifs à l'efficacité des aides publiques dont bénéficie le commerce, ainsi qu'à l'impact des politiques publiques du secteur. Elle est organisée en trois sections thématiques :

- ◆ mutations du commerce et nouveaux usages client,
- ◆ emplois, formation et valorisation des métiers,
- ◆ responsabilité sociale et environnementale des entreprises.

Source : décret du 19 octobre 2015, Direction générale des entreprises.

L'élargissement des attributions de la 3C au regard de celles des commissions précédentes, le fait qu'elle soit présidé par le ministre chargé du commerce, qu'elle associe largement les parties prenantes et qu'elle assume des missions touchant à l'ensemble de la problématique commerce et pas seulement le commerce de proximité donnent un nouvel élan à la concertation au plan national.

L'instauration de sections thématiques permettra en outre de lancer plusieurs réflexions (mutations du commerce, nouveaux usages, valorisation des métiers etc.) directement liés à la redynamisation commerciale des centres-villes.

L'une des nouveautés de la composition de la 3C est d'avoir en son sein un représentant de l'INSEE avec l'ambition que la Commission fournisse aux pouvoirs publics des expertises pertinentes fondées sur des enquêtes, des observations et plus particulièrement sur les données statistiques recueillies et exploitées par l'INSEE.

3.3.3. Pour comprendre efficacement ces phénomènes, elle doit développer l'expertise et les moyens d'observation du commerce, notamment dans les centres-villes des villes moyennes

Une politique publique destinée à consolider et à redynamiser l'activité commerciale dans les villes doit pouvoir s'appuyer sur des éléments d'analyse relatifs à la demande de consommation, à l'offre commerciale ou encore à la commercialité dans les territoires concernés.

Annexe IV

Dans l'approche qui a été la sienne, la mission a rencontré un certain nombre de difficultés soit dans la disponibilité des données existantes – on remarquera par exemple que la vacance commerciale n'est pas un indicateur suivi par les services de l'État -, soit dans leur exploitation pour certaines couvertes par le secret statistique. Ainsi, le diagnostic réalisé comme évoqué dans l'annexe 1 comporte certaines limites. Il apparaît alors indispensable d'assurer un meilleur remplissage et un élargissement de la collecte des données sur l'activité commerciale et son environnement afin de permettre, dans la durée, une observation fine des déterminants de la vitalité commerciale pour, sur la base de diagnostic plus robuste, mieux orienter l'action publique. Dans cette perspective, la mission suggère de :

- ◆ rendre obligatoire la remontée d'informations concernant les mutations des locaux commerciaux par les notaires. Le potentiel de l'analyse de ces bases est important mais souffre d'un manque de qualité dans le remplissage de cette base (exemple la surface annexe : quand il y en a une, la surface n'est pas toujours renseignée) notamment pour la base Ile-de-France ;
- ◆ corriger l'existence du biais dans la base Sit@del qui fait suite à des retards de transmissions de données. Cela semble être pris en compte depuis 2014, les séries pourraient être rétopolées comme cela est fait au niveau des départements. Il s'agirait de sensibiliser les communes à l'amélioration de l'enregistrement des données ;
- ◆ et s'agissant des données relatives aux surfaces, elles ne sont pas aujourd'hui disponibles à l'exception de celles pour les surfaces soumises à la TaSCom (surface de plus de 400m²). Les données qui font référence sont déjà anciennes, elles viennent de l'enquête Points de vente de l'Insee qui n'est pas réalisée selon une fréquence régulière. La connaissance de la concurrence en termes de surface commerciale est un enjeu majeur pour les commerçants et les CDAC qui sont appelés à valider l'implantation de nouveaux projets. L'enquête de l'Insee gagnerait à être reproduite de manière récurrente afin d'appuyer la décision des acteurs publics ;
- ◆ effectuer un suivi plus précis et régulier de l'offre de parking : surface et tarification.

Encadré 19 : L'outil ICODE, un outil utile à renforcer

Icode est un outil développé par la direction générale des entreprises (DGE) pour informer les élus de la situation de la collectivité et les aider lors de la présentation d'un nouveau projet commercial présenté devant une CDAC.

Plusieurs éléments sont suivis grâce à cet outil :

- ◆ par grandes catégories^[1] (alimentaire spécialisé, magasins non spécialisés...) sur les années 2009, 2012 et 2013 :
 - le nombre de commerces ;
 - la surface commerciale totale (estimation pour les surfaces en-dessous de 400m², au-dessus de ce seuil, la DGE fait un recouplement avec les fichiers de la TasCOM) ;
 - la surface commerciale moyenne ;
- ◆ des statistiques démographiques (population, évolution de la population, densité, solde naturel, migratoire) ;
- ◆ des statistiques sur les logements dont les logements vacants ;
- ◆ des statistiques sur l'emploi (par type d'activité, par statut professionnel) ;
- ◆ des données sur les formations et l'éducation (population scolarisée).

Les données commerciales utilisées proviennent essentiellement de l'Insee (le stock d'établissements via la base Sirene, les effectifs salariés via la base Clap) et de la DGFIP pour les données sur la TasCOM.

Source : Mission

[1] NAF rév.2 en catégories de niveau trois

Cependant, l'outil gagnerait à être complété par d'autres indicateurs pour assurer une observation plus complète de l'activité et de l'évolution du commerce dans les territoires :

- ◆ des données sur l'évolution des loyers commerciaux (aujourd'hui, on suppose l'indexation automatique sur l'ILC or il s'agit d'un processus plus complexe et d'un seuil plancher) ;
- ◆ des données sur les chiffres d'affaires ;
- ◆ la difficulté de localiser les établissements d'un groupe : une source de données est l'enquête *Points de vente* réalisée sans fréquence fixe (1992, 2004, 2009, 2015) alors qu'un réel besoin se fait sentir ;
- ◆ des informations sur l'accessibilité de la ville (infrastructure, parking).

3.4. L'accompagnement des commerçants aux évolutions des modes de consommations, ainsi qu'une formation adaptée à ces nouveaux enjeux leur permettra de mieux relever le défi des concurrences commerciales

Les auditions conduites par la mission comme les nombreux documents dont elle a pris connaissance montrent que la plupart des acteurs s'accordent à penser que la redynamisation des commerces du centre-ville passe aussi par une modification d'un certain nombre de pratiques des professionnels du commerce qui doivent pour cela être accompagnés.

3.4.1. La formation individualisée des commerçants est devenue indispensable

Au regard de la professionnalisation du métier, la formation des commerçants, à la fois lors de l'ouverture du commerce et au cours du parcours entrepreneurial, est de plus en plus nécessaire.

Des formations existent et sont obligatoires pour les professions artisanales. Ce n'est pas le cas pour les professions du commerce. Or répondre aux attentes nouvelles des clients, maîtriser les nouvelles technologies de l'information, les techniques commerciales, connaître la comptabilité, la gestion des stocks et des invendus nécessitent une professionnalisation accrue des entrepreneurs du secteur du commerce.

C'est dans cette perspective qu'il a été notamment instauré au sein de la 3C une section « Emplois, formation et valorisation des métiers ». Plusieurs fédérations et des CCI (comme la CCI de la Drôme) organisent déjà des formations destinées aux commerçants, celles-ci ne revêtent qu'un caractère facultatif.

La possibilité d'un stage obligatoire d'une semaine à l'ouverture d'un premier commerce peut être évoquée. Ce stage serait organisé au moment de l'enregistrement du commerce à la CCI. De même, pour les salariés des formations relatives à l'accueil et au conseil des clients pourrait être proposées.

Une autre formule paraît également intéressante, il s'agit de la formule du tutorat. La loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises (article L. 129-1 du code de commerce) a institué une prestation de tutorat pour les transmissions d'entreprises commerciales ou de services. Les textes d'application ont été publiés en mars 2007 mais la mesure n'a guère rencontré de succès. Pourtant, lorsque la prestation de tutorat est rémunérée, elle peut donner lieu au versement d'une prime de transmission. Il conviendrait de la relancer avec le concours des CCI, en l'étendant aux créations d'entreprises nouvelles.

3.4.2. D'une logique de concurrence au développement de plus grandes complémentarités entre acteurs et formes de commerce, les commerçants indépendants doivent pouvoir s'appuyer sur les compétences existantes

Le maintien d'une opposition entre les acteurs ou entre les différentes formes de commerces ne semble pas pouvoir définir une politique de renforcement de l'activité commerciale des centres-villes. Les entretiens menés par la mission montrent qu'une dynamique d'échange et de complémentarité entre commerçants indépendants et les grandes enseignes ou centres commerciaux dans le renouvellement des méthodes de gestion et de marketing commercial est possible.

3.4.2.1. Le mécénat d'entreprise peut constituer un investissement doublement profitable, pour les petits commerçants et les grandes enseignes

3.4.2.1.1. Les dons aux associations d'intérêt général donnent droit à une déduction fiscale qui favorise l'engagement des entreprises

Le mécénat est un dispositif permettant à une entreprise de verser un don, sous forme d'aide financière ou matérielle, à un organisme pour soutenir une œuvre d'intérêt général ou de se porter acquéreur d'un bien culturel déclaré « *trésor national* ». En contrepartie, elle peut bénéficier d'une déduction fiscale. Dans le cadre des dons à une œuvre d'intérêt général, les entreprises soumises au régime fiscal de l'impôt sur les sociétés peuvent obtenir une déduction de 60 % du montant du don, dans la limite de 0,5 % du chiffre d'affaires annuel hors taxe (plafond appliqué à l'ensemble des versements effectués).

Le don peut prendre la forme d'un versement numéraire, en nature ou en compétence (valorisé en jours homme), non soumis à la TVA et généralement sans contrepartie pour le donateur. Il peut être effectué à destination d'un organisme pour soutenir une œuvre d'intérêt général, qu'il soit public ou privé à *gestion désintéressée* ou une société dont le capital est entièrement détenu par des personnes morales de droit public (État, établissements publics nationaux, collectivités locales).

Est considéré comme du mécénat tout don aux organismes suivants :

- ◆ l'État et ses établissements publics ;
- ◆ une collectivité locale ;
- ◆ une fondation ou association reconnue d'utilité publique ou d'intérêt général (à but non lucratif, ne profitant pas à un cercle restreint de personnes) ;
- ◆ un fonds de dotation ;
- ◆ un organisme agréé sans but lucratif dont l'objet exclusif est de verser des aides financières aux PME (investissement, accompagnement, aide à la création ou la reprise d'entreprise, financement du besoin en fonds de roulement, prêt d'honneur sans garantie et sans intérêts...)
- ◆ un organisme du spectacle vivant pour des activités de diffusion d'œuvres dramatiques, lyriques, musicales, chorégraphiques, cinématographiques et de cirque, ni pornographiques ni violentes ;
- ◆ une société ayant pour activité principale l'organisation d'expositions d'art contemporain,
- ◆ un établissement d'enseignement supérieur public ou privé agréé.

La réduction d'impôt accordée aux entreprises concerne aussi bien les dons versés à un organisme établi en France que dans un *pays de l'Espace économique européen (EEE)*.

Encadré 20 : Le mécénat en nature ou en compétence

Une des possibilités offertes à un mécène entreprise consiste à apporter non pas des financements en numéraire mais des moyens (produits ou services) à la cause qu'elle entend soutenir. Il s'agit ici, d'un « mécénat en nature ou de compétence ».

Les critères d'éligibilité à cette forme de mécénat sont exactement les mêmes que ceux prévus pour une contribution en numéraire et l'apport de l'entreprise devra être valorisé au prix de revient, ou à la valeur nette comptable pour les éléments inscrits à l'actif de l'entreprise.

Dans le cas d'une contribution d'une entreprise par « prêt de main d'œuvre » (pour les sociétés de conseil par exemple), il convient de considérer l'ensemble des coûts salariaux (salaires + charges) des personnels qui auront œuvré au titre du mécénat de compétence (§50 du BOI 4 C-5-04, n°112 du 13 juillet 2004).

Afin de pouvoir permettre un contrôle de cette contribution, il est recommandé de mettre en place d'une procédure claire entre le mécène et son bénéficiaire de faire en sorte que le mécène et la structure bénéficiaire du mécénat se concertent sur une procédure claire et contrôlable. À cette fin, il est recommandé que les parties s'entendent sur une liste de personnes, un détail nominatif des jours travaillés par les personnes au service du projet de mécénat. Ces listes nominatives et la validation de la présence de ces personnes étant assurées conjointement entre les deux parties de la convention.

Pour les produits livrés la valorisation correspond (référence documentation de base 4 C 711 et BOI 4 C-5-04, n°112 du 13 juillet 2004 §E p 9 et 10) :

- ◆ à la valeur du bien en stock (c'est-à-dire compte tenu d'éventuelles provisions pour dépréciation) si la marchandise provient du stock de l'entreprise (art. 38 de l'annexe III au CGI),
- ◆ au prix de revient de la prestation s'il s'agit d'une prestation achetée
- ◆ à la moins-value à court terme constatée, s'il s'agit d'un élément d'actif pour un bien inscrit dans le compte d'immobilisation. Si le bien est totalement amorti, l'entreprise donatrice ne pourra prétendre utiliser ce don au titre des réductions d'impôts de l'article 238 bis (la valeur de ce bien étant comptablement et fiscalement nulle).

3.4.2.1.2. Dans ce cadre, les associations de commerçant pourraient bénéficier du soutien métier et financier des grandes entreprises du commerce

Les associations de commerçants doivent faire face aux défis de leur professionnalisation pour mieux répondre aux évolutions des concurrences et des modes de consommation. Dans ce contexte, l'appui des cellules marketing des grands groupes ou des acteurs des centres commerciaux peuvent constituer une aide précieuse. L'intensification des efforts des entreprises pour la responsabilité sociale et environnementale (RSE) s'inscrit dans le développement des fondations d'entreprises, qui constitue pour les associations de commerçant des interlocuteurs pertinents. Ainsi, les fondations des grands groupes de la distribution alimentaire, tout comme ceux du secteur textile ou même du luxe, présents dans la périphérie ou dans les centres-villes, pourraient s'engager à développer les compétences en marketing stratégique et en gestion opérationnelles des associations de commerçants. Dans le cadre de convention, au soutien de l'emploi et de la vitalité commerciale dans les centres-villes, ces partenariats de compétences présentent un triple intérêt :

- ◆ créer de nouvelles complémentarités entre les différentes formes de commerce pour dépasser la dichotomie entre le commerce indépendant et les grandes enseignes nationales ;
- ◆ renforcer la professionnalisation des commerçants indépendants et mettre à leur disposition un cadre d'analyse stratégique développée par des cellules spécialisées qu'ils ne pourraient pas eux-mêmes financer ;
- ◆ promouvoir le dynamisme commercial des centres-villes, qui par entrainement contribuent à la santé commerciale des zones périphériques (cf. annexe 1).

3.4.2.2. La coordination opérationnelle entre les commerces de centre-ville et les centres commerciaux périphériques permettent de repenser la complémentarité des flux et des espaces

Le développement des centres commerciaux en périphérie, intégrant souvent des commerces locomotives et des concepts différenciant est généralement perçu comme une menace au commerce de proximité. S'il est manifeste que le volume de consommation des ménages n'est pas indéfiniment extensible et que les consommateurs sont confrontés à des arbitrages qui impliquent parfois de trancher entre commerce de centre-ville et centre commercial de périphérie, il est également possible de valoriser l'existence d'une offre très attractive en périphérie en estimant les retombées qu'elle peut avoir sur l'ensemble de l'agglomération, et sur le centre-ville en particulier. Par ailleurs, les centres-villes peuvent compléter leur offre afin de répondre à l'ensemble des unités de besoins des consommateurs. L'objectif pouvant être de proposer une offre unique et différenciée de la périphérie.

Certaines communes favorisent l'implantation en périphérie d'enseignes locomotives non concurrentes du centre-ville. Ces stratégies veulent encourager les flux depuis la périphérie vers le centre-ville à partir de ce commerce locomotive, en mettant en place un service de transport en commun (navette, tramway, etc.) et en organisant des opérations promotionnelles croisées. Tel est par exemple le cas du partenariat conclu entre Ikea et la Communauté d'agglomération du Grand Avignon.

Encadré 21 : La communauté d'agglomération du Grand Avignon et l'ouverture d'un magasin IKEA

Dans le cadre de l'ouverture d'un magasin IKEA dans la périphérie d'Avignon, de mesures concrètes de coopération ont été mises en place, au travers d'un accord signé entre le Grand Avignon et IKEA. Dans le cadre de cet accord, IKEA s'engage sur plusieurs points précis :

- ◆ le respect des équilibres commerciaux, à travers la promotion de l'artisanat et la protection des commerces de centre-ville. IKEA devra se concerter systématiquement avec la ville d'Avignon sur le choix des exploitants des espaces commerciaux afin d'éviter le risque de transfert des activités de centre-ville,
- ◆ la contribution à l'amélioration transports urbains, IKEA s'engageant à créer un parking relais pour permettre l'accès au centre-ville et à financer à hauteur de 75 % les travaux de modernisation visant à désengorger l'autoroute A7.

Le communiqué de presse précise le cadre de réflexion qui a présidé à ce partenariat :

« L'ambition de Inter IKEA Centre France, à travers ce programme unique, a été de créer en partenariat avec les collectivités locales, un ensemble commercial différent pour la région d'Avignon : le premier projet régional à thème de la région Provence Alpes Côte d'Azur. Il a pour vocation de mettre à disposition du grand public, dans un cadre architectural et paysager soigné, une offre commerciale regroupant un choix exceptionnel d'enseignes nationales, internationales et locales spécialisées dans les secteurs de l'ameublement, la décoration, l'électroménager, les arts de la table, l'aménagement de la maison, les loisirs créatifs et plus largement au bien-être. Le secteur de l'artisanat local et provençal tient également une large part dans le projet, en complément de l'offre unique de IKEA qui jouera un rôle de locomotive régionale. Inter IKEA Centre France s'est par ailleurs engagé dans une démarche de partenariat avec la Chambre des Métiers et de l'Artisanat de Vaucluse visant à augmenter les retombées pour l'économie locale et le rayonnement des produits régionaux notamment par la création d'espaces dédiés. L'arrivée de IKEA et du centre commercial est l'assurance pour l'agglomération de retenir sur ses terres une consommation qui pouvait s'évader vers d'autres territoires (66% des Avignonnais sont déjà des clients IKEA) tout en attirant des clients venant d'une zone de chalandise élargie, grâce à cette enseigne locomotive. L'ambition de IKEA, à travers ce programme unique, est de créer en partenariat avec les collectivités locales, un ensemble commercial différent pour la région d'Avignon : le premier projet régional à thème de la région Provence Alpes Côte d'Azur.

Conformément aux objectifs établis en concertation avec les collectivités, le projet est respectueux des équilibres commerciaux existants. Orienté sur l'équipement de la maison et du foyer et le bien-être, il constitue une diversification des activités commerciales déjà présentes. L'implantation limitée à 22 espaces commerciaux et artisanaux bénéficiera par ailleurs d'une sélection de commerces empêchant tout transfert depuis le centre d'Avignon, si ce dernier devait s'accompagner de sa fermeture en centre-ville.

Annexe IV

Depuis plusieurs années, l'entrée nord d'Avignon est victime de la forte attractivité de la route commerciale du Pontet. Le carrefour giratoire existant est ainsi fréquemment saturé, provoquant des embouteillages aux abords des péages de l'A7. En partenariat avec le Conseil général de Vaucluse et les services de l'État, IKEA a souhaité apporter les améliorations nécessaires aux infrastructures, afin de fluidifier le trafic. Le montant des travaux est de 6,2 millions d'euros HT, financés à 75% par IKEA. »

Source : Mission, d'après le communiqué de presse du projet IKEA Avignon-Vedène, 2009

D'autres complémentarités opérationnelles peuvent se développer à l'exemple de la mise en place de cartes de fidélité associant les commerces du centre-ville à ceux des centres-commerciaux de la périphérie. Cette collaboration originale dans une démarche gagnant-gagnant constitue un exemple d'alternative à une vision purement concurrentielle entre les centralités commerciales d'un même territoire. (cf. encadré 22).

3.4.2.3. La captation et la fidélisation des flux de clientèles

D'autres complémentarités opérationnelles peuvent se développer à l'exemple de la mise en place de cartes de fidélité associant les commerces du centre-ville à ceux des centres-commerciaux de la périphérie. Cette collaboration originale dans une démarche gagnant-gagnant constitue un exemple d'alternative à une vision purement concurrentielle entre les centralités commerciales d'un même territoire. (cf. Encadré 22).

L'idée de fidéliser un client en le récompensant de sa fidélité et de la régularité de ses achats est ancienne. Les grandes enseignes proposent chacune leur carte client et les commerces de proximité commencent à s'organiser pour en proposer à leurs adhérents. Il paraît cependant un peu vain, pour un commerçant indépendant de proposer sa propre carte qui donne droit à un bonus au bout de 10 achats par exemple. D'une part, cela n'intéresse qu'un nombre limité de clients car la perspective d'être récompensé au bout de 10 achats est lointaine, d'autre part, l'accumulation de cartes de fidélité finit par lasser les clients.

L'option la plus convaincante semble être celle d'une démarche collective des commerçants du centre-ville. Cependant, seuls les commerçants indépendants seront dans la plupart des cas intéressés, les franchisés disposant déjà d'un système de fidélisation valable à l'échelle nationale voire européenne.

La mission a pu prendre connaissance de deux types de démarche.

La première consiste à proposer une carte de fidélité proposée par l'ensemble des commerçants du centre-ville et utilisable chez tous ces commerçants. Tel est le cas par exemple à Versailles avec la carte de fidélité « Acheter Versaillais » développé par le réseau Client Roi. À partir de 10 achats pouvant être effectués chez 10 commerçants différents, il est remis un chèque cadeau utilisable dans ces mêmes commerces. Il est à noter cependant qu'en octobre 2012, seuls 28 commerçants sur 1 600 avaient adhéré à ce dispositif lancé mi-2012 pour atteindre le chiffre de 80 enseignes fin 2013.

La seconde offre un champ d'application plus large. Il s'agit de la carte de fidélité développée par exemple par le groupe UP (ex chèque-déjeuner) via sa filiale Carte en ville (CEV). La carte peut être chargée tant en centre-ville que dans les commerces périphériques, mais les bonus ne sont accordés qu'en centre-ville. Tout le monde y gagne : le commerçant du centre-ville qui voit son chiffre d'affaires progresser, le commerce périphérique qui ne prennent la carte qu'à partir d'un panier d'achat supérieur au panier moyen ce qui incite le client à accroître ses achats.

Les associations de commerçants supportent les frais de déploiement auxquels s'ajoutent les frais de gestion (calculés en pourcentage des flux d'achats qui transitent par la carte), soit 0,7 % du chiffre d'affaires TTC. Sur ce pourcentage, 0,3 % constituent les frais de gestion de l'association. Il existe un système de compensation pour les commerçants qui remettent plus de cadeaux qu'ils n'émettent de bons. Plusieurs villes se sont lancées dans ce dispositif : Saint-Lô (à l'origine de ce mouvement), Vendôme, Saint-Quentin, Pontarlier, Castres etc.

Encadré 22 : L'exemple de la carte de fidélité comme instrument de dynamisme commerciale du centre-ville, et de possible complémentarité entre le centre-ville et la périphérie

L'idée de fidéliser un client en le récompensant de sa fidélité et de la régularité de ses achats est ancienne. Les grandes enseignes proposent chacune leur carte client et les commerces de proximité commencent à s'organiser pour en proposer à leurs adhérents. Il paraît cependant un peu vain, pour un commerçant indépendant de proposer sa propre carte qui donne droit à un bonus au bout de 10 achats par exemple. D'une part, cela n'intéresse qu'un nombre limité de clients car la perspective d'être récompensé au bout de 10 achats est lointaine, d'autre part, l'accumulation de cartes de fidélité finit par lasser les clients.

L'option la plus convaincante semble être celle d'une démarche collective des commerçants du centre-ville. Cependant, seuls les commerçants indépendants seront dans la plupart des cas intéressés, les franchisés disposant déjà d'un système de fidélisation valable à l'échelle nationale voire européenne.

La mission a pu prendre connaissance de deux types de démarche.

La première consiste à proposer une carte de fidélité proposée par l'ensemble des commerçants du centre-ville et utilisable chez tous ces commerçants. Tel est le cas par exemple à Versailles avec la carte de fidélité « Acheter Versaillais » développé par le réseau Client Roi. À partir de 10 achats pouvant être effectués chez 10 commerçants différents, il est remis un chèque cadeau utilisable dans ces mêmes commerces. Il est à noter cependant qu'en octobre 2012, seuls 28 commerçants sur 1 600 avaient adhéré à ce dispositif lancé mi-2012 pour atteindre le chiffre de 80 enseignes fin 2013.

La seconde offre un champ d'application plus large. Il s'agit de la carte de fidélité développée par le groupe UP (ex chèque-déjeuner) via sa filiale Carte en ville (CEV). La carte peut être chargée tant en centre-ville que dans les commerces périphériques, mais les bonus ne sont accordés qu'en centre-ville. Tout le monde y gagne : le commerçant du centre-ville qui voit son chiffre d'affaires progresser, le commerce périphérique qui ne prennent la carte qu'à partir d'un panier d'achat supérieur au panier moyen ce qui incite le client à accroître ses achats.

Les associations de commerçants supportent les frais de déploiement auxquels s'ajoutent les frais de gestion (calculés en pourcentage des flux d'achats qui transitent par la carte), soit 0,7 % du chiffre d'affaires TTC. Sur ce pourcentage, 0,3 % constituent les frais de gestion de l'association. Il existe un système de compensation pour les commerçants qui remettent plus de cadeaux qu'ils n'émettent de bons. Plusieurs villes se sont lancées dans ce dispositif : Saint-Lô (à l'origine de ce mouvement), Vendôme, Saint-Quentin, Pontarlier, Castres etc.

Source : Entretien Groupe Up.

3.4.3. Le renforcement de la complémentarité entre commerce physique et e-commerce passe aussi par le développement du multicanal avec une captation par les commerçants indépendant des opportunités offertes par la digitalisation des échanges

D'après une étude réalisée en 2014²³, seulement 11 % des entreprises françaises vendent en ligne, alors que 59 % des Français ont pris l'habitude de faire leurs achats sur internet. Nombreux sont les commerçants qui affirment n'avoir ni le temps ni les ressources financières ou les compétences nécessaires pour investir dans un site, leur priorité étant de rester visibles localement. Dans d'autres pays pourtant, au Royaume-Uni ou aux États-Unis notamment, même les plus petits commerçants recherchent le maximum de visibilité en étant présents sur internet. S'il existe des différences de maturité selon les pays, les commerçants français doivent devenir des acteurs du commerce numérique pour des consommateurs locaux et mobiles dont le premier réflexe est tout d'abord de rechercher des informations qui déterminent leur parcours d'achat. Pour y parvenir, les professionnels disposent aujourd'hui d'un canevas de solutions provenant de tous horizons répondant à leur souhait d'être connecté individuellement ou en réseau. Cet investissement dans la numérisation du commerce indépendant s'inscrit dans le renouvellement des stratégies de ventes, qui doivent s'adapter à un client désireux de bénéficier d'une couverture commerciale maximale, dans le temps et dans l'espace.

Encadré 23 : La stratégie multicanale à l'échelle des commerçants indépendants

« La lutte pour la reconquête de la proximité ne s'improvise pas et repose sur des techniques de marketing précises. Trois leviers d'action, déjà existants dans la grande distribution, semblent devoir être transposés dans le commerce indépendant de proximité : le marketing expérientiel, le data mining et la multi-canalité. Les modalités financières et opérationnelles de mise en œuvre de ces leviers doivent naturellement être adaptées aux ressources réduites des commerces indépendants. Le recours à la multi-canalité n'est pas réservé aux seuls grands opérateurs de la distribution et des services, mais peut être modestement, mais efficacement, mis en œuvre par des commerçants indépendants. Il permet d'accroître le taux de pénétration dans la zone de proximité en démultipliant les points de contact, notamment sur des cibles plus sensibles aux TIC et moins disponibles pour fréquenter les points de vente physiques. Ainsi, un très bon référencement gratuit sur Google, facilité par une maîtrise rusée des outils souvent peu coûteux ou open source (comme Google adwords, Google analytics, SugarCRM3) disponibles sur Internet, permettra de capter un public plus large. Par ailleurs, la multi-canalité assure une gestion de la relation client plus longitudinale (avant et après le simple passage en magasin). Ainsi en est-il, par exemple, d'un toiletteur pour chien qui, envoyant à ses clients un SMS pour les prévenir du moment où l'animal est prêt, accroît leur satisfaction et peut-être leur fidélisation (Badot et Lemoine, 2010). Les interviewés reconnaissent que la culture internet mérite encore d'être diffusée chez les commerçants. Plusieurs solutions sont alors mises en œuvre : formation avec l'aide des Chambres de Commerce sur le métier de e-commerçant, réalisation de sites de vente communs réalisés par l'association des commerçants, etc. À une autre échelle, il est intéressant de noter que certaines foncières (Westfield Group en Australie) créent des malls virtuels afin d'atteindre toujours plus de clients sans investir dans de nouvelles infrastructures (Lettre de la distribution internationale, 2011). »

Source : O. Badot, J-F. Lemoine, L. Butery, « Prospective du commerce urbain. Tendances, gouvernance et acteurs », 2013

Encadré 24 : L'accompagnement des commerçants indépendant sur la voie des usages numériques

Google pour les pro

« Depuis 2013, la CCI Paris Ile-de-France et Google ont signé une convention pour accompagner, grâce à des coaches, les TPE-PME franciliennes voulant débiter ou accroître leur présence en ligne. Il s'agit d'aider à la "digitalisation" en accompagnant les TPE-PME, artisans, commerçants de proximité dans la création d'une telle présence en ligne, le référencement sur Google ou la visibilité d'une page déjà existante. Sont ainsi proposées des séances de formation collectives où plus de 80% des solutions proposées ne sont pas

²³ Une étude réalisée par le cabinet Roland Berger, Strategy consultants en collaboration avec le pôle de compétitivité Cap Digital et le soutien de Google France, septembre 2014

payantes. Une action "Digital Commerce" menée en centre-ville a permis d'accompagner des commerçants à la création d'une page Web avec l'appui de coachs étudiants Google issus de l'ESSEC et un programme de 3 sessions de formation.

La CCID 95 a signé un partenariat avec l'Union des commerçants de la ville d'Enghien afin que celle-ci soit la première ville d'Ile-de-France bénéficiaire de l'action terrain Google qui s'est déroulée du 5 au 12 mai 2015. Six autres villes ont bénéficié de cette opération : L'Isle d'Adam, Herblay, Cergy, Argenteuil, Pontoise et Montmorency. Plus de 200 commerçants ont été accompagnés par Google dans la création d'une page Google My Business et ont bénéficié d'une mise en ligne avec une photo réalisée par un photographe. Au total près de 450 commerçants ont bénéficié de l'opération Digital Commerce

L'exemple CoSto : le réseau connecté de la SEMAEST

Lancé en 2015 par la SEMAEST, CoSto – Connected Stores est le réseau dédié aux commerçants de proximité, artisans et créateurs connectés. Ce réseau a pour objectif d'informer et de sensibiliser les commerçants aux nouveaux usages du numérique, à travers plusieurs actions :

- ◆ l'animation hebdomadaire du groupe de discussion privé « Commerçants CoSto » sur Facebook créé à la demande des commerçants. Plus de 70 membres sont actifs à ce jour. ;
- ◆ l'organisation des petits-déjeuners d'information « CoSto on the road » sur des thématiques sélectionnées par les commerçants ;
- ◆ une newsletter trimestrielle « l'ECHO des CoSto » est publiée, permettant de diffuser auprès des commerçants des informations, un tutoriel sur les usages du numérique et une sélection des articles intéressants sur le sujet.

Expérimenter des solutions innovantes

Une consultation vient d'être lancée sur le thème « des vitrines innovantes » (design digital, réalité augmentée, objets connectés, éclairage innovant...). L'objectif est d'offrir à au minimum une quinzaine de commerçants situés dans la même rue ou dans le même secteur, une décoration de vitrines intégrant l'innovation et le design comme facteurs de différenciation et d'adaptation aux nouveaux usages induits par le numérique, dans le cadre des fêtes de fin d'année. Une mise en place est prévue début décembre 2015.

Promouvoir le commerce connecté

A l'occasion du festival Futur en Seine organisé en juin 2015, la SEMAEST a présenté le programme CoSto sur le stand de la Ville de Paris. Des commerçants membres du réseau ont mis en valeur leurs produits et expliqué comment le numérique s'inscrit dans leur stratégie. Des startups présentaient également leur solution innovante pour le commerce de demain. La grande soirée « CoSto dating » entre les commerçants CoSto et les startups finalistes de l'appel à projets sur la fidélisation clients, était également organisée.

L'Échangeur PME de la CCI Paris Ile-de-France72

Pour bien appréhender la **transition digitale**, l'Échangeur PME, depuis 2007, propose aux 3500 entrepreneurs accompagnés chaque année, une programmation de matinées de démonstrations, d'ateliers, de formations pratiques et de conférences pour les aider à réussir le virage du numérique via trois actions majeures :

Créer son site web et le développer

Pour mieux comprendre les enjeux, faire du web un levier de trafic, mais aussi optimiser son référencement et, analyser son audience pour convertir plus, l'Échangeur PME propose des ateliers et des formations pratiques 100 % opérationnels, animés par des experts.

Vendre en ligne

Des étapes clés de la création d'une e-boutique jusqu'à l'optimisation du trafic, l'Échangeur PME permet d'envisager sereinement une activité E-commerce et propose gratuitement un contrat-type de e-commerce qui aménage le cadre légal pour la vente de produits et de services en ligne73.

Digital Marketing

Il est par ailleurs indispensable de bien connaître tout l'écosystème pour être en mesure d'afficher ses cibles commerciales et savoir mettre en place une stratégie digitale gagnante : pour accompagner les professionnels dans leur réflexion, un parcours complet leur est proposé : matinées de démonstration, ateliers et formations pratiques conçus pour aider à réussir le « virage du digital ». »

Source : CCI Paris Ile-de-France, « Promouvoir les nouvelles centralités commerciales », 2016

4. La mobilisation du foncier commercial dans un projet global de requalification peut constituer un effet de levier puissant

En fonction des difficultés ou des risques de dégradation que présente un centre-ville, il est besoin d'engager une démarche de requalification qui soit adaptée à la nature et au niveau des enjeux constatés, tout en traitant de façon intégrée la totalité des aspects nécessaires dans une logique de projet global : habitat, commerce, activités, équipements, espace public et mobilité. Les finalités d'un tel projet de requalification consistent à préserver ou restructurer un centre-ville afin qu'il réponde à un certain nombre de critères essentiels de qualité : **il doit être bien calibré, aussi compact que possible, facilement accessible pour tous, diversifié et créatif, vivant et co-animé par tous les acteurs.**

La revitalisation économique d'un centre-ville nécessitera le plus souvent d'aller au-delà de traitements urbains légers (reprise des espaces publics et des façades d'immeubles, incitation à l'amélioration de l'habitat...) ou bien d'opérations classiques d'animations commerciales et d'intervenir de façon plus ou moins forte sur le foncier commercial. Cette mobilisation répond à quatre objectifs mis au service de la revitalisation des centres-villes :

- ◆ **pallier les défaillances de marché**, dès lors que le libre jeu de la concurrence ne permet pas ou n'est plus suffisant pour maintenir l'attractivité et le bon fonctionnement économique et urbain du centre-ville ;
- ◆ **faire effet de levier**, en intervenant sur certains immeubles ou linéaires commerciaux bien choisis pour susciter d'autres opérations et une transformation globale du quartier ;
- ◆ **maintenir la mixité** fonctionnelle et la diversité de l'offre commerciale en évitant la mono-activité, la standardisation et la trop grande spécialisation des établissements ;
- ◆ **stimuler l'attractivité du centre**, en synergie avec celle de l'ensemble des territoires alentour (autres quartiers, ville, agglomération, bassin de vie...).

Il convient donc d'examiner les conditions à mettre en place pour qu'une ville concernée par un phénomène de dévitalisation commerciale de son centre puisse mettre en œuvre une démarche de requalification. Dans le cas des villes moyennes, particulièrement touchées, les facteurs indispensables de redressement ne sont pas toujours d'emblée présents mais leur mise en œuvre n'est pas pour autant impossible, comme le montrent des exemples réussis comme ceux de Montrouge ou de Mulhouse, voire celui de Saint-Nazaire qui a su combiner dans une stratégie globale la requalification de son centre et la réalisation d'une opération commerciale attenante, prenant la forme d'une nouvelle « rue du commerce ».

Encadré 25 : L'exemple du Ruban bleu à Saint-Nazaire

« Le centre commercial Le Ruban bleu de Saint-Nazaire a été pensé comme un prolongement de la reconquête du centre-ville vers la base sous-marine. Dans cette partie de la ville, l'équipe d'urbanistes Secchi-Viganò a établi un plan avec une pièce urbaine comprenant des fonctions commerciales. À partir de ce cadre, la Ville a souhaité une rue ouverte, sans voiture ni galerie. Proche de l'imposante base sous-marine réaménagée en partie par Finn Geipel en lieu dédié aux nouvelles expressions d'art et de musique – le Life –, le site du centre commercial s'insère entre cet héritage de la Seconde Guerre mondiale et le centre-ville. Il borde l'un des principaux axes de Saint-Nazaire et institue un lien entre ces deux parties de la ville qui jusqu'alors s'ignoraient. Lieu de consommation évident pour les habitants du centre, Le Ruban bleu se trouve sur le chemin emprunté par ceux qui se rendent au Life. Le centre prolonge les rez-de-chaussée urbains dans une trame urbaine précise, favorisée par les nouvelles pratiques dues aux mobilités douces et au réinvestissement de la base sous-marine. La construction d'une Maison du peuple et 200 logements aidés en accession ont permis de rompre avec une logique sectorielle qui voudrait qu'un centre commercial ne puisse coexister avec des boutiques de vêtements, une librairie, des restaurants, etc. Si les enseignes font partie des déclencheurs de projets, elles ne sont pas un gage de la pérennité de l'ouvrage. À Saint-Nazaire, les rez-de-chaussée sont des espaces très simples, sans artifice, une architecture générique dont l'ensemble fabrique un morceau urbain qui s'est installé dans la ville assez naturellement. La « loge », espace où sont regroupées les enseignes, est ainsi devenue le lieu de rencontre

privilegié des jeunes le soir venu – ce qui ne plaît pas à tout le monde, mais démontre que certains rez-de-chaussée ne vivent pas que le jour ! »

Source : A partir de l'ouvrage de la collection projet urbain « (Ré)aménager les rez-de-chaussée de la ville » sous la direction d'Ariella Masboungi (Editions Le Moniteur)

On passera d'abord en revue les éléments à mettre en place depuis le stade du projet à constituer jusqu'à la gestion dans le temps du cœur de ville requalifié, on examinera ensuite les principaux outils de mobilisation du foncier commercial, puis les modes opératoires à développer pour esquisser enfin les modalités de leur déploiement sur le territoire.

4.1. Revitaliser un cœur de ville ou enrayer sa dévitalisation nécessite un projet, une gouvernance et des opérateurs

4.1.1. L'établissement d'une stratégie ville-agglomération adaptée au contexte local est un préalable

À l'origine de toute action se situe la volonté politique du ou des élus responsables de la ville et de l'intercommunalité concernées d'engager et de mettre en œuvre un projet global adapté à la situation. Cela suppose d'abord l'établissement d'un diagnostic de la situation, des forces et des faiblesses de la ville et de son centre urbain. Le diagnostic doit permettre aux élus et à tous les acteurs locaux de prendre la pleine mesure de la situation, sans complaisance même lorsque celle-ci est difficile du fait d'un déclin démographique, d'une dégradation socio-économique du bassin de vie, d'une perte rédhibitoire d'image et de dynamisme... Les difficultés du commerce de centre-ville sont, le plus souvent, d'abord la conséquence plutôt que la cause du déclin de l'attractivité de la ville ; réciproquement, un centre-ville dégradé est ensuite un lourd facteur aggravant pour l'image globale de la ville. Le diagnostic doit également identifier les leviers possibles d'une démarche de revitalisation : certaines villes moyennes, comme Perpignan, disposent d'un patrimoine historique et culturel insuffisamment valorisé ou d'autres atouts permettant de valoriser une attractivité touristique, d'autres villes, comme Mulhouse, situées non loin d'un pays limitrophe peuvent jouer la carte de l'attractivité transfrontalière. Chaque ville peut trouver des projets porteurs et des atouts historiques sur lesquels il est possible de fonder une action, même si le contexte économique et financier n'est pas favorable.

Encadré 26 : L'exemple de Lisbonne

Lisbonne est une grande agglomération mais constituée à partir de quartiers très individualisés. Le contexte économique et financier fait que la ville ne peut intervenir qu'avec des moyens modestes. Elle a fait le choix d'investir prioritairement sur la qualité des espaces publics : une place dans chaque quartier ! Cette approche, qui se fonde notamment sur le redéveloppement des kiosques urbains, vise à faire effet de levier sur les acteurs privés afin qu'ils réinvestissent l'habitat et l'activité économique et commerciale.

Les kiosques de Lisbonne (par Catarina Portas)

« D'importation française, le premier kiosque (quiosque) lisboète s'établit sur le Rossio en 1869. L'« Elegante » connut un succès fulgurant et fut surnommé « A Boia » (La Bouée) pour sa visibilité et son ouverture presque permanente, une balise dans la ville. En 1900, le réseau des kiosques (et leurs terrasses) s'étendait dans tout Lisbonne. En diversifiant leur offre (toujours gastronomique), ils devinrent des points de repère tout en contribuant à l'image hospitalière de Lisbonne. Après leur quasi-disparition, la Ville a lancé, en 2009, une opération d'envergure en réimplantant une trentaine de kiosques en lien avec la réouverture ou la réhabilitation de belvédères (miradouros) et jardins. Ouverts de 7 heures à minuit, on y trouve de quoi se restaurer, un lieu de convivialité et d'échange, voire de travail grâce à la connexion wifi gratuite. Éléments de sociabilité, relais de services et micropolarités commerciales, les kiosques jouent de leur identité rétro « Belle Époque » et attirent de jeunes entrepreneurs branchés. Chaque kiosque (il s'agit d'une concession à durée variable en fonction des projets) est l'objet d'un appel à initiative par la municipalité. Cela lui permet de maîtriser leur « coloration » programmatique en fonction de leur localisation et d'équilibrer leur potentiel d'animation locale à l'échelle de la ville. Un enjeu soutenu par la volonté d'élaborer une infrastructure conviviale et culturelle pour soutenir une politique événementielle inventive en dépit des restrictions budgétaires.

De l'importance des kiosques à Lisbonne

Chacun s'accorde à reconnaître que la fin du xxe siècle a vu les espaces publics de Lisbonne perdre progressivement de leur vie, les habitants s'étant enfuis de la ville et boudant leurs espaces partagés. Les évolutions socio-économiques et les nouvelles géométries familiales réduisant le temps libre des habitants ont contribué à la dégradation progressive des espaces verts et publics de la ville et à l'augmentation de l'insécurité. La municipalité s'est alors saisie de la question pour récupérer, régénérer et adapter ses espaces partagés.

Les kiosques : un outil puissant de régénération des espaces publics allié à une stratégie d'émulation culturelle et économique

Les kiosques ont contribué au retour des Lisboètes en ville et les ont incités à vivre intensément leurs espaces publics. Nœuds d'un réseau qui se densifie progressivement, ils ponctuent et catalysent à leur (petite) échelle une stratégie globale de renaissance de l'espace public, tout en renforçant le sentiment de sécurité dans le centre. Mais leur vertu va au-delà, car émerge un outil économique ne nécessitant qu'un investissement public et une mise en œuvre légers, chose appréciable en temps de crise. Les kiosques créent de l'emploi et stimulent la concurrence, la créativité et l'imagination des porteurs de projet.

Ils suscitent des propositions innovantes, ouvrant des fenêtres inespérées dans les vies métropolitaines agitées : ils offrent des opportunités de rencontre inédites à l'origine d'initiatives inattendues, comme « Enamorados por Lisboa », « Lisbon Week », « Out Jazz », « Movimento Verde Alfacinha », « Mexefest ». C'est cette dimension événementielle (festivals, concerts et différentes activités orientées vers tous les publics, sans oublier enfants et adolescents), s'appuyant entre autres sur le réseau de plus en plus solide des kiosques, qui construit l'image de marque de la ville et y attire des profils de plus en plus divers, au premier rang desquels les populations créatives. »

Source : A partir de l'ouvrage de la collection projet urbain « Le projet urbain en temps de crise. L'exemple de Lisbonne » sous la direction d'Ariella Masbounji (Editions Le Moniteur)

Annexe IV

La stratégie d'intervention doit être construite en fonction de chaque situation locale et définir un positionnement s'appuyant sur les atouts spécifiquement identifiés. Une dégradation socio-économique à caractère structurel pourra ainsi conduire à organiser un « resserrement » de la partie commerciale du centre. La reconfiguration de l'offre commerciale devra être conçue en fonction de la population susceptible de fréquenter le centre-ville concerné. Cette stratégie devra être portée à la fois par le maire de la ville concernée et par le président de l'intercommunalité qui pilote l'aménagement et le développement économique à une échelle plus large ; encore faut-il que le périmètre de l'EPCI couvre l'ensemble de l'unité, voire de l'aire urbaine ou qu'il existe sur ce territoire une gouvernance adaptée, par exemple dans le cadre d'un SCOT. Ce n'est en effet qu'à ce niveau que peut être définie et mise en œuvre une politique d'urbanisme commerciale cohérente permettant de maîtriser les projets nouveaux et de maintenir un équilibre entre l'offre de centre-ville, des quartiers et des périphéries.

4.1.2. Les élus ont besoin d'une ingénierie de conseil spécialisée et tournée vers l'opérationnel

Pour l'établissement du diagnostic et de l'élaboration cette stratégie, les villes ont besoin d'une ingénierie adaptée de conseil, d'étude, d'appui au pilotage et d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Les villes petites et moyennes n'ont pas toujours l'habitude de faire appel à des missions de conseils ou à des prestataires. D'autant que dans le cas présent, il convient de mobiliser des équipes qui regroupent à la fois des compétences d'urbanisme et des expertises pointues en matière de développement commercial. De plus, cette ingénierie doit être ancrée dans la réalité et tournée vers l'action, sous peine de ne pas être efficace si elle reste trop générale ou pas assez incarnée dans le terrain et imprégnée de toutes ses spécificités.

4.1.3. Le projet doit être global avec un ensemble d'actions, il comportera le plus souvent une démarche de restructuration immobilière mobilisant le foncier commercial

Il est rare qu'une démarche de revitalisation ne porte que sur l'aspect commerce. Cela peut arriver dans le cas d'un projet commercial qui serait mis en œuvre en complément et à la suite d'un projet de requalification de l'habitat et des espaces publics déjà réalisé ou du moins bien avancé. Mais le plus souvent, une approche globale est nécessaire qui portera sur toutes les facettes du projet urbain : habitat, équipements, activités, espaces publics, mobilité, transports et stationnement, etc. La transformation physique d'un quartier va nécessairement avec l'évolution de son attractivité résidentielle et sa revitalisation commerciale. Ceci semble d'ailleurs révéler le caractère limité de l'intérêt du contrat de revitalisation artisanal et commercial (CRAC) qui sera évoqué ci-après et dont l'avantage principal est de pouvoir monter en toute sécurité juridique une forme de concession sans aménagements urbains : l'utilité du CRAC est avérée à Paris ou dans des villes dont les centres ont déjà été fortement réhabilités comme Nancy, alors qu'une concession classique semble pouvoir convenir à la mise en œuvre de projets globaux dans de nombreuses villes moyennes.

4.1.4. Un partenariat solide doit être organisé entre collectivités locales, commerçants et acteurs locaux

Une des difficultés essentielles à surmonter est l'absence ou l'insuffisance d'implication des commerçants eux-mêmes, notamment quand ils ne sont pas préalablement organisés collectivement. La préparation d'un projet global de requalification constitue une occasion unique de mettre en œuvre une organisation collective indispensable non seulement au redressement économique du centre mais aussi à sa gestion durable dans le temps. Les commerçants, indépendants, groupes ou franchisés, sont les premiers acteurs concernés et seront d'autant mieux associés et impliqués qu'ils seront structurés dans le cadre d'une entité

Annexe IV

adaptée, qu'il s'agisse d'une association active regroupant la majeure partie d'entre eux ou d'autres formes qui pourraient se développer à l'avenir (office du commerce, coopérative de développement économique inspirée du modèle canadien). Ce qui devrait constituer un préalable essentiel est prôné par toutes les organisations professionnelles du commerce mais reste encore à concrétiser dans nombre de villes moyennes.

D'autres acteurs locaux sont évidemment concernés : propriétaires fonciers, habitants, associations de quartiers ou de riverains, ainsi que tous les acteurs économiques et représentants des services publics ou d'intérêt général présents sur le site. L'ensemble de ces acteurs auront ainsi l'occasion de se parler et de se concerter pour avancer ensemble au-delà des intérêts particuliers qui peuvent être souvent divergents. Il appartient pour cela au maire de mettre en place une « gouvernance de projet » associant sous sa coordination toutes les parties prenantes à la préparation et à la mise en œuvre du projet puis, plus tard, à la pérennisation de ses résultats.

4.2. Les modalités d'intervention de la collectivité locale ou de son délégataire s'inscrivent dans un processus long et séquentiel comportant des contraintes juridiques et financières importantes

4.2.1. La maîtrise des surfaces et des activités commerciales repose sur des outils d'information, de négociation et d'acquisition

L'intervention des collectivités locales ou de leurs partenaires en matière de politique foncière commerciale recouvre les réalités variées, allant de la simple négociation informelle à l'acquisition de locaux ou de baux commerciaux par voie de préemption. Le législateur a mis en place à cet effet deux outils juridiques contraignants : la préemption commerciale et la préemption urbaine. Sans même engager jusqu'à leur exercice effectif, ces dispositifs constituent également de précieux moyens d'information dans le suivi de l'évolution de l'offre commerciale des périmètres cibles.

4.2.1.1. Les droits de préemption urbains et commerciaux permettent de suivre l'évolution du tissu commercial au sein des communes et de procéder, le cas échéant, aux acquisitions nécessaires à leur dynamisme commercial

4.2.1.1.1. Le droit de préemption urbain est un outil de droit commun permettant notamment l'acquisition de locaux commerciaux

La réglementation du droit de préemption urbaine (DPU) est régie par le Code de l'Urbanisme

Le droit de préemption urbaine (DPU) permet à son titulaire d'acquérir prioritairement des biens immobiliers en voie d'aliénation, à titre onéreux ou gratuit²⁴. Ce droit, inscrit au Code de l'urbanisme, concerne :

- ◆ les terrains nus ;
- ◆ les immeubles bâtis ;
- ◆ les lots de copropriété (excepté dans les immeubles neufs) ;

²⁴ « sauf si celle-ci est effectuée entre personnes ayant des liens de parentés jusqu'au sixième degré, ou des liens d'un mariage ou d'un pacte civil de solidarité » (art. L.213-1-1 C. urb.).

Annexe IV

- ◆ les baux constitutifs de droits réels (baux à construction ou baux emphytéotiques²⁵ par exemple).

Le droit de préemption urbain peut être exercé, de droit ou par délégation, par une multiplicité d'acteurs

Les titulaires du DPU sont fixés par le Code de l'urbanisme (art. L. 211-1 et L. 211-2 C. urb.). Il s'agit :

- ◆ des communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé ou d'un plan d'occupation des sols rendu public ;
- ◆ des communes dotées d'une carte communale approuvée ;
- ◆ des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) y ayant vocation de plein droit :
 - les EPCI à fiscalité propre, compétents en matière de plan local d'urbanisme ;
 - la métropole de Lyon, collectivité territoriale à statut particulier.

Ces titulaires sont en droit de déléguer le DPU aux acteurs suivants (art. L. 213-3 C. urb.) :

- ◆ l'État ;
- ◆ une collectivité territoriale ;
- ◆ un établissement public y ayant vocation (société d'économie mixte par exemple) ;
- ◆ le concessionnaire d'une opération d'aménagement.

Les modalités d'exercice du droit de préemption urbain requièrent une compétence juridique et un engagement financier

L'aliénation d'un bien visé par le périmètre du DPU doit faire l'objet d'une déclaration d'intention d'aliénation (DIA) adressée au maire. A défaut de déclaration, la vente est déclarée nulle sur demande du titulaire du droit de préemption, prescrite par 5 ans. Cette déclaration indique notamment la nature du bien et son éventuelle occupation, des documents attestant de l'état du bien, les conditions de l'aliénation (le prix et les modalités de paiement pour la vente gré à gré, la valeur estimée du bien ou le droit offert en contrepartie pour l'aliénation).

À la réception de la DIA, le maire ou le président du Conseil départemental doit communiquer la copie du DIA au directeur des services fiscaux, pour avis, si le bien a une valeur supérieure à 75 000 €, et au délégataire le cas échéant.

La décision du titulaire du DPU doit intervenir dans les deux mois suivant la réception de la DIA, le silence du titulaire valant pour renonciation à l'exercice du droit de préemption.

La décision peut prendre trois formes :

- ◆ la renonciation à l'exercice du droit de préemption ;
- ◆ l'acquisition au prix et conditions demandées, qui aboutit à la vente définitive ;
- ◆ l'acquisition à un autre prix.

En cas de désaccord sur le prix demandé, le vendeur a deux mois pour manifester :

- ◆ la renonciation à la vente, le silence valant renonciation (art. L. 213-10, C. urb.) ;
- ◆ l'acceptation du prix proposé, la vente devenant ainsi définitive ;
- ◆ le maintien du prix.

Si le vendeur maintient son prix, le titulaire du droit de préemption peut :

²⁵ Bail immobilier de très longue durée, le plus souvent 99 ans.

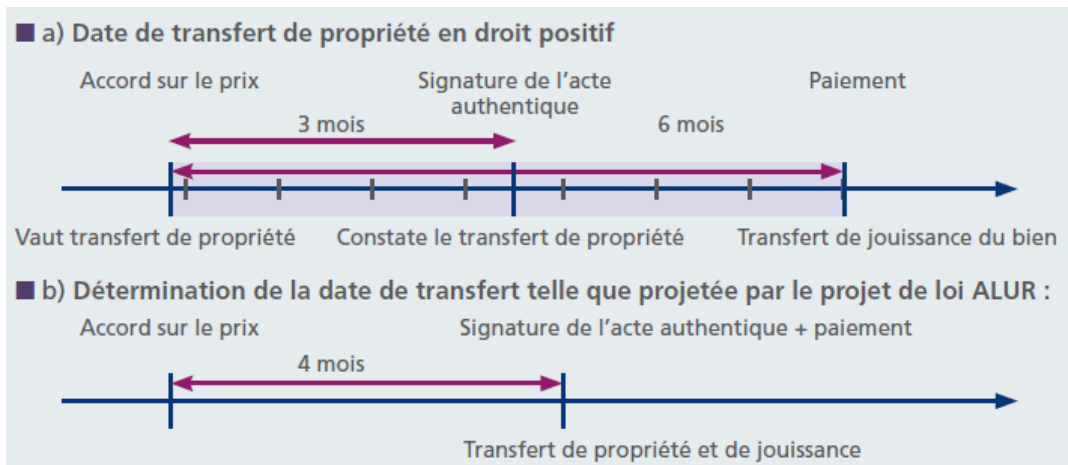
Annexe IV

- ◆ accepter le prix, la vente devenant définitive ;
- ◆ saisir le juge de l'expropriation dans un délai de quinze jours, et procéder, auprès de la Caisse des Dépôts et Consignation, à la consignation de 15 % de la somme évaluée par la direction départementale des finances publiques (France Domaines). Cette consignation doit être notifiée au juge et au vendeur. Un défaut de notification vaut comme renonciation au droit de préemption.

Après la fixation judiciaire du prix, le vendeur et le titulaire du droit de préemption ont un mois pour faire appel de la décision, et deux mois à compter de la décision définitive pour accepter le prix fixé par le juge. Le silence vaut acceptation et entraîne le transfert de propriété à la mairie à l'issue des deux mois. Le vendeur peut refuser la transaction et conserver son bien. La commune peut également refuser la transaction ; dans ce cas le vendeur est libre de vendre son bien à la personne de son choix pendant cinq ans, mais au prix fixé par le juge.

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014 simplifie et accélère la procédure de paiement et de transfert de jouissance. La conclusion de la vente aboutit au transfert de propriété au paiement du prix judiciaire dans les 4 mois suivant l'accord des partis.

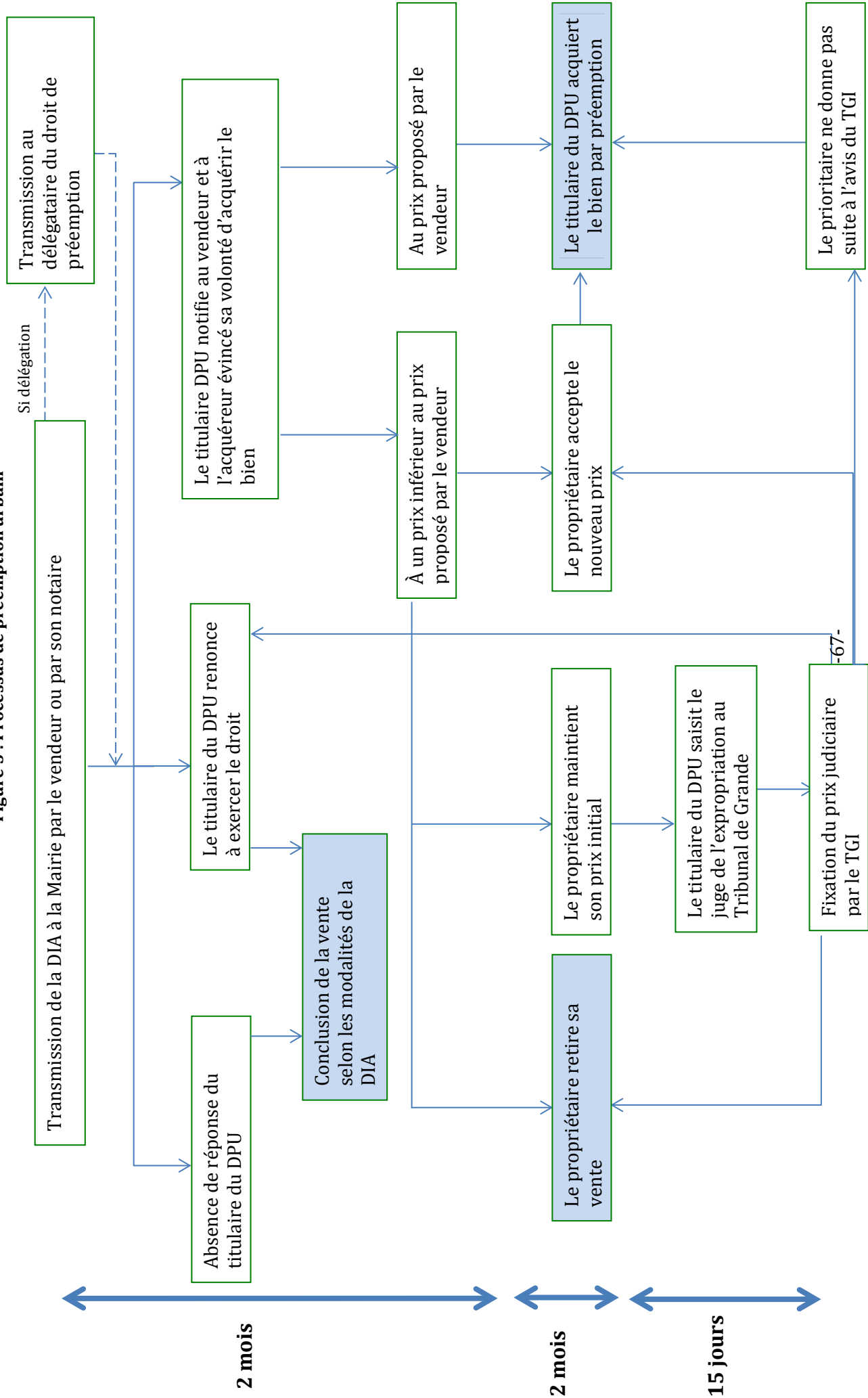
Figure 4 : Évolution du délai de paiement et du transfert de jouissance



Source : Assemblée nationale, Étude d'impact du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, 25 juin 2013

La figure 5 présente de manière simplifiée le processus de préemption urbain de transmission, du dépôt de la DIA à la Mairie jusqu'à l'acquisition par le titulaire du DPU du bien par préemption ou au retrait par le propriétaire du bien à vendre.

Figure 5 : Processus de préemption urbain



Annexe IV

4.2.1.1.2. Le droit de préemption commercial est un outil de droit spécial permettant à ses titulaires de suivre avec précision l'évolution des linéaires commerciaux et d'acquérir les baux et fonds commerciaux ainsi que les terrains porteurs de projets commerciaux

La réglementation du droit de préemption commercial a fait l'objet de plusieurs évolutions réglementaires

La loi du 2 août 2005 en faveur des PME, instaure un nouveau droit de préemption spécifique, au bénéfice des communes, et dont l'exercice est réservé à la cession de fonds artisanaux, de fonds de commerce ou de baux commerciaux (art. L. 214-1 et suivants). Le décret d'application de la loi a permis sa mise en œuvre pleine et entière depuis décembre 2007.

Par la suite, la loi de modernisation de l'économie (LME) n°2008-776 du 4 août 2008 (art. 101) et ses textes d'application, ont étendu ce droit de préemption à des cessions de terrains susceptibles de porter des projets commerciaux d'une surface comprise entre 300 et 1000 m².

La loi n°2010-559 du 28 mai 2010 permet aux sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) d'exercer par délégation ou directement la préemption commerciale sur les cessions de fonds de commerce, de fonds artisanaux et les baux commerciaux. Toutefois, les terrains dédiés à l'accueil d'équipements entre 300 et 1 000 m² de surface de vente ne font pas partie du périmètre défini par la loi, alors même que les SPLA peuvent s'appuyer sur leur expertise en construction et maîtrise d'ouvrage.

La loi ACTPE du 18 juin 2014 modernise la mise en œuvre du droit de préemption commercial et permet la délégation de son exercice.

Encadré 27 : Le bail commercial et la protection du commerçant locataire

Le Code du commerce confère au commerçant un « droit » au bail qui peut faire l'objet d'une cession. Ce droit au bail fait partie du fonds de commerce dont il est l'un des éléments principaux dans la mesure où la clientèle est souvent directement rapportée au lieu d'implantation commerciale. Le bail commercial est un contrat de location d'un immeuble au sein duquel le locataire exploite un fonds commercial, industriel ou artisanal. Par rapport aux baux classiques, le bail commercial est soumis à un régime juridique particulier.

En effet, lorsqu'un commerçant est locataire de l'immeuble dans lequel il exerce son activité, celui-ci s'avère dépendant du propriétaire qui peut éventuellement lui refuser le renouvellement du bail et le priver ainsi de tout ou partie de sa clientèle. Pour protéger les commerçants d'une telle situation, le décret n°53-960 du 30 septembre 1953 (articles L. 145-1 et suivants du Code de commerce) a spécialement réglementé le bail commercial dans sa durée et son renouvellement. On relève notamment que :

- ◆ la durée du bail ne peut pas être inférieure à 9 ans (art. L. 145-4), bien que le preneur puisse prendre congé à l'expiration d'une période triennale ;
- ◆ la réalisation, par le bailleur, de travaux qui nécessiteraient l'évacuation des lieux donne au locataire un « droit à une indemnité de dépossession qui comprend l'indemnisation des conséquences dommageables de la privation temporaire de jouissance, compte tenu, s'il y a lieu, de l'installation provisoire réalisée aux frais du bailleur et du remboursement de ses frais normaux de déménagement et de réinstallation » ;
- ◆ en cas de non renouvellement du bail commercial sur demande du locataire, celui-ci peut soit contester le refus de renouvellement, soit demander une indemnité d'éviction, en saisissant le tribunal avant l'expiration d'un délai de deux ans à compter de la date à laquelle est notifié le refus de renouvellement.

La révision des loyers commerciaux encadrée soit au cours de la durée du bail commercial, soit lors de son renouvellement, est également encadrée.

En cours de bail, le loyer peut être révisé selon 2 modalités précisées dans le contrat : la révision triennale (légale) ou selon une autre périodicité de révision précisée dans le contrat (clause d'échelle mobile.) La révision triennale est, sauf exception, plafonnée. En effet, la hausse du loyer en cours ne

Annexe IV

peut pas excéder la variation de l'indice trimestriel des loyers commerciaux (ILC).

Pour déterminer le nouveau loyer lors de la première révision triennale, la formule de calcul est la suivante :
$$\text{Nouveau loyer} = \text{Loyer en cours} * \left(\frac{\text{Indice de référence actualisé}}{\text{Indice de référence lors de la signature du bail}} \right)$$

Lors des révisions suivantes, il faut prendre en compte l'indice de référence en vigueur à la date de la précédente révision. Il est à noter que, pour les contrats conclus ou renouvelés depuis septembre 2014, la variation de loyer ne peut conduire à une augmentation supérieure, pour une année, à 10 % du loyer payé au cours de l'année précédente.

Le bailleur peut demander le déplafonnement du loyer, en cas de :

- ◆ modification matérielle des facteurs locaux de *commercialité* (augmentation de la population, nouvelles artères, etc.) ayant entraîné une variation de plus de 10 % de la valeur locative et ayant eu une incidence favorable réelle sur l'activité commerciale du locataire (hausse du chiffre d'affaires par exemple) ;
- ◆ déspécialisation du bail par le locataire (changement d'activité).

Lors de la conclusion du bail, les parties peuvent également convenir d'une clause d'échelle mobile, permettant l'indexation du loyer sur la variation de l'indice de référence mentionné dans le contrat. Sa périodicité est librement déterminée par les parties au contrat, mais elle est souvent à échéance annuelle. Le loyer est révisé automatiquement lors de l'échéance prévue au contrat, sans intervention du bailleur.

Dans les deux cas, pour les contrats conclus ou renouvelés depuis septembre 2014, la variation du loyer ne peut toutefois pas conduire à une augmentation supérieure pour une année, à 10 % du loyer payé au cours de l'année précédente.

Lorsque que le propriétaire du local souhaite renouveler le bail commercial en modifiant le montant du loyer, celui-ci doit engager une procédure spécifique, en transmettant d'abord un congé au locataire, 6 mois avant la fin du bail. Il propose le montant du loyer du bail renouvelé. Il peut également proposer une modification du prix du bail dans sa réponse à la demande de renouvellement.

Le locataire peut alors :

- ◆ soit accepter le renouvellement et le nouveau loyer, en gardant le silence ou en donnant son accord par acte d'huissier,
- ◆ soit accepter le renouvellement mais refuser le nouveau loyer, ce qui le conduit vers la commission départementale de conciliation, ou le tribunal de grande instance si aucune conciliation n'est possible.

De même que pour la révision en cours de bail, le plafonnement du loyer renouvelé ne s'applique pas en cas de modifications importantes des caractéristiques du local, de la destination des lieux, des obligations des parties ou des facteurs locaux de commercialité ou si le bail initial a été conclu pour une durée supérieure à 9 ans.

Source : Mission

Encadré 28 : Définition de la notion de fonds de commerce

Le fonds de commerce est composé de l'ensemble des éléments mobiliers corporels et incorporels qu'un commerçant ou un industriel regroupe dans une exploitation commerciale. Il n'existe pas de définition dans les Codes ou lois françaises et c'est la jurisprudence qui a contribué à construire cette notion. Le fonds de commerce constitue toutefois une entité juridique spéciale qui est soumise à des règles particulières définies pour l'essentiel dans le Code de Commerce par les articles L. 141-5 à L. 141-20.

Il inclut :

- ◆ les marchandises, le matériel, le mobilier ;
- ◆ la clientèle elle-même ou l'achalandage²⁶ ;
- ◆ le nom commercial et l'enseigne ;
- ◆ le droit au bail,
- ◆ les propriétés intellectuelles (brevets, marques déposée, licences etc.).

²⁶ L'achalandage s'emploie pour caractériser une partie de la clientèle qui s'intéresse moins à la personne du marchand qu'à l'emplacement jugé pratique ou prestigieux du commerce.

Annexe IV

Il ne comprend pas :

- ◆ les immeubles servant à l'exploitation du fonds ;
- ◆ les créances et les dettes.

La valeur du fonds de commerce est appréciée distinctement de celle des murs de l'établissement. Lorsque le commerçant est locataire du local, le bail dont jouit le commerçant est pris en considération dans l'évaluation de la valeur du fonds. Lors de l'évaluation sont notamment pris en compte : le type de bail (le « tout commerce » ayant plus de valeur que le bail consenti pour une seule activité spécifique), le nombre d'années de location restant à courir, et le fait que le loyer ait fait l'objet d'un déplafonnement²⁷.

Il est à noter qu'en vertu de l'article L. 1224-1 du Code du travail, « s'il survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise ». Autrement dit, la cession du fonds de commerce engage nécessairement le repreneur à poursuivre les contrats salariés ou à verser les indemnités de licenciements correspondants.

Source : Mission

Ces évolutions juridiques successives ont progressivement élargi la délégation du droit de préemption commercial

Selon l'article 58 de la loi du 2 août 2005, seules les communes, qu'elles soient ou non dotées d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU), peuvent exercer le droit de préemption commercial.

La loi n°2010-559 du 28 mai 2010 permet aux sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) d'exercer par délégation ou directement la préemption commerciale sur les cessions de fonds de commerce, de fonds artisanaux et les baux commerciaux (article L. 327-1 du Code de l'urbanisme). Toutefois, les terrains dédiés à l'accueil d'équipements entre 300 et 1 000 m² de surface de vente ne font pas partie du périmètre défini par la loi, alors même que les SPLA peuvent s'appuyer sur leur expertise en construction et maîtrise d'ouvrage

La loi ACTPE ouvre la possibilité de déléguer l'exercice du droit de préemption commerciale (art. L. 214-1-1) :

- ◆ la commune est habilitée à déléguer ce droit de préemption à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), sous réserve de l'accord de l'EPCI visé. Cette délégation est décidée sur délibération du conseil municipal, qui en précise les conditions. La délégation peut être retirée dans les mêmes formes ;
- ◆ la commune ou l'EPCI peuvent également déléguer ce droit à un établissement public compétent (tel qu'un établissement public compétent en manière d'aménagement ou de développement économique), à un concessionnaire d'une opération d'aménagement (clause ou délibération spéciale), à une société d'économie mixte (SEM) ou au titulaire d'un contrat de revitalisation artisanale et commerciale. Cette délégation émane également d'une délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI ayant reçu délégation de la commune ; elle en précise les conditions et peut être retirée dans les mêmes formes.

La délégation peut porter sur une ou plusieurs parties du périmètre de sauvegarde ou être dévolue ponctuellement pour une aliénation précise.

²⁷ Il arrive que le loyer puisse être déplafonné, c'est-à-dire que lors de son renouvellement, sa réévaluation peut dépasser l'indice des loyers commerciaux.

Annexe IV

La définition du périmètre de sauvegarde constitue à la fois une condition sine qua non de l'exercice du droit de préemption et un instrument d'information pour les communes

Les principes de définition du périmètre de sauvegarde

Selon l'article L. 214-1 du Code de l'urbanisme, « le conseil municipal peut, par délibération motivée, délimiter un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité ». Les aliénations à titre onéreux de fonds artisanaux, de commerce, de baux commerciaux ou de certains terrains à usage commercial opérées au sein de ce périmètre sont soumises au droit de préemption. La mise en place du périmètre de sauvegarde est motivée au regard des critères légaux, sous le contrôle du juge administratif.

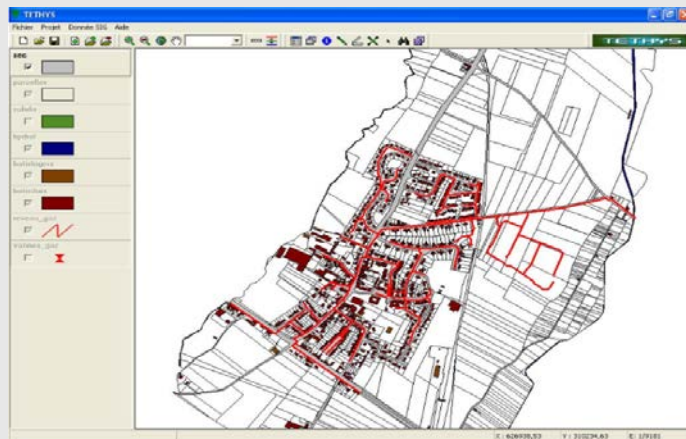
L'article R. 214-1 du Code de l'urbanisme définit le mode de justification. Le projet de délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI auquel la compétence a été déléguée, comporte :

- ◆ le plan du périmètre ;
- ◆ « un rapport analysant la situation du commerce et de l'artisanat de proximité à l'intérieur de ce périmètre et les menaces pesant sur la diversité commerciale et artisanale », incluant par exemple une cartographie des commercialités, les données relatives au coût des loyers, la qualité de l'accessibilité, l'état du foncier.

En amont, la définition du périmètre de sauvegarde se fonde en effet sur une étude des commercialités par secteur, qui met en évidence les forces et les faiblesses du tissu local. La mobilisation des équipes de la commune ou de son délégataire, en partenariat avec les pouvoirs publics locaux, et les chambres du commerce et d'industrie (CCI) contribue à préciser la pertinence du projet de périmètre et à déterminer les objectifs de sa mise en place. Cette analyse peut notamment s'appuyer, en plus de l'étude de marché, sur les systèmes d'informations géographiques (SIG).

Encadré 29 : Le système d'information géographique

Un Système d'Information Géographique est outil informatique permettant d'acquérir, d'organiser, de gérer, de traiter et de restituer des données géographiques sous forme de plans et cartes (cartographie intuitive et évolutive). Les SIG offrent mêmes possibilités que les autres bases de données (telles que requêtes et analyses statistiques) et permettent une grande variété d'applications. Ils peuvent à la fois servir à suivre et planifier l'organisation du territoire et des réseaux, que d'appuyer des études d'impacts en intégrant des informations de natures diverse et en permettant de visualiser les différents scénarios possibles. En ce sens, les SIG sont des outils de suivi et des supports d'aide à la décision important, à la fois pour l'État, les collectivités locales et les entreprises, dans la gestion spatiale de l'activité.



Source : Thetys, mission.

Annexe IV

Le décret d'application du 26 décembre 2007 de la loi de 2005 en faveur des PME instaure un avis préalable consultatif de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) et de la chambre des métiers et de l'artisanat (CMA) sur le projet de délibération, cet avis sollicité par le maire ou le président de l'EPCI, étant réputé favorable en cas de silence gardé pendant un délai de deux mois à compter de la saisine (art. *R. 214-1.).

Un état des lieux de l'usage de la mise en place du périmètre de sauvegarde commercial

Le périmètre peut être global, à l'échelle de la commune, ciblé multi-sites ou encore ciblé mono-site. Certaines difficultés se présentent pour recenser précisément l'évolution du nombre de périmètre de sauvegarde mis en place par les communes. Repérable au niveau préfectoral par l'exercice du contrôle de légalité appliqué aux délibérations municipales qui adoptent le périmètre de sauvegarde, cette évolution n'est pas directement suivie. En revanche, les chambres consulaires peuvent permettre le recensement des périmètres grâce à la saisine pour avis consultatif obligatoire depuis 2007. Toutefois, seules les données de 6 départements franciliens sont collectées de manière permanente et exhaustive par un observatoire, Préempt'Co, mis en place par la CCI Paris Ile-de-France et les CCI territoriales et départementales.

Encadré 30 : Le recensement des périmètres de sauvegarde par les chambres consulaires

Dans son rapport relatif au droit de préemption commerciale, la CCI Paris Ile-de-France faisait état des données suivantes :

« On comptait en 2010 plus de 520 périmètres sur le plan national, les périmètres ciblés représentant 47% du total national et les périmètres globaux 4%. Au 1er janvier 2013, en région Ile-de-France, 166 communes avaient délibéré sur des périmètres (soit 13%, sachant qu'environ 40% des commerces franciliens de moins de 300 m2 sont concernés), 60% d'entre eux sont multi-sites, 30% mono-sites et 10% couvre la totalité du territoire communal ; les motivations portent à 86% sur la préservation de la diversité commerciale, 69% visent à éviter la mono-activité, 45% font valoir la revitalisation et la redynamisation du commerce, 13% la restructuration de l'offre commerciale, 13% la préservation d'un secteur d'activité. »

Source : CCI Paris Ile-de-France, « Droit de préemption commerciale, opportunités et précautions à prendre », juillet 2014

Le Contrôle général et financier analyse dans un rapport d'octobre 2013 le recensement opéré par les chambres consulaires en 2011 :

« Le recensement réalisé en 2011 identifiait 522 périmètres de sauvegarde. Seules 4% des communes avaient opté pour un périmètre englobant la totalité de leur territoire, ce qui aurait dû être contesté lors de l'exercice du contrôle de légalité. Les autres communes, en conformité avec l'esprit de la loi de 2005, ont ciblé le périmètre sur le centre-ville et les axes commerçants de la ville.

Ce chiffre de 522 constitue une donnée relative, les recoupements effectués ayant révélé que CCI de France avait décompté plusieurs périmètres sur le territoire d'une même commune. Actuellement selon les données disponibles il y aurait seulement 486 communes ayant retenu des périmètres de sauvegarde

Seules 81 opérations de préemptions avaient été identifiées ; elles concernaient à 49,1% des fonds, 44,3% des baux et 6,6% des terrains. Les biens préemptés relevaient à 60 % du commerce non alimentaire, 30% du commerce alimentaire et 10% des activités de services aux particuliers. Sur ces 81 biens préemptés, seuls 6 avaient été rétrocédés à la date de l'enquête.

En prenant en considération l'existence de 36 550 communes, ces chiffres sont à rapprocher :

- du nombre de communes dotées d'un PLU : 16 852, soit 46% des communes, 13 ans après le vote de la loi SRU du 13 décembre 2010.

- du nombre de communes de plus de 5 000 habitants dont l'appareil commercial justifie l'existence d'un périmètre de sauvegarde : 1 791 communes (chiffres INSEE 2006), soit pour 486 périmètres de sauvegarde, un taux de couverture de 27%, 3 ans après le décret de 2007. »

Annexe IV

Source : Contrôle général économique et financier, « Évaluation de l'exercice du droit de préemption commercial par les communes », Octobre 2013

Bien que le nombre de communes ayant mis en place un périmètre de sauvegarde, soit 486 communes en 2011, puisse paraître relativement limité, ce chiffre est à relativiser au regard du nombre de communes de plus de 5 000 habitants dont l'appareil commercial justifie l'existence d'un périmètre de sauvegarde. Le taux de couverture qui s'élève en réalité à 27% en 2010 sur les communes en question soit trois ans après la publication du décret d'application, montre que le dispositif est utilisé.

La comparaison du nombre de communes ayant mis en place un périmètre de sauvegarde et le nombre de préemptions effectives souligne l'intérêt de la mise en place d'un tel périmètre. Il constitue en lui-même un outil de suivi et d'information pour les collectivités locales. L'obligation, pour les vendeurs, de déclarer auprès de la municipalité toute aliénation onéreuse incluse au sein du périmètre permet d'observer et d'analyser l'évolution du commerce sur le territoire.

À ce jour, la législation ne prévoit pas la déclaration des ruptures ou créations de baux commerciaux au sein des périmètres de sauvegarde. En tant qu'outil d'information relatif à l'évolution de l'offre commerciale, le périmètre de sauvegarde ne permet donc pas de suivre complètement les modifications de l'activité. En ce sens, il serait possible de mettre en place, sur la base du formulaire spécifique d'aliénation, un formulaire de déclaration de création de rupture du bail commercial recensant les éléments suivants :

- ◆ la modification de la nature du bail le cas échéant (tout commerce ou spécifique) ;
- ◆ la modification de l'activité commerciale ;
- ◆ la copie de l'ancien et du nouveau bail.

Ainsi, il serait possible d'anticiper ou de prévenir les phénomènes de mono-activité et de mettre en œuvre des actions nécessaires à la préservation de la diversité.

Dans ce cadre, il pourrait être utile d'obliger les bailleurs à déclarer auprès de la commune les ruptures ou créations de baux commerciaux au sein du périmètre de sauvegarde.

Les mesures de publicité prévues par l'article R. 214-2 renvoie au droit commun du droit de préemption urbain, mais vise toutefois le seul article R. 211-2 du Code de l'urbanisme qui prévoit un affichage en mairie pendant un mois et sa mention dans deux journaux diffusés dans le département.

On remarque cependant que, contrairement au droit de préemption urbain, le droit de préemption commercial n'est pas soumis aux mesures de publicité visées à l'article R. 211-3, qui inclut notamment la transmission au directeur départemental des finances publiques, au Conseil supérieur du notariat ou encore aux barreaux et greffes des TGI concernés. Seules les aliénations de terrains mentionnés ci-dessus font l'objet d'une transmission au directeur départemental ou régional des finances publiques (art. *R. 214-4-1).

Pour maintenir la symétrie d'information entre les différentes parties prenantes, et la confiance des commerçants avec qui les collectivités doivent travailler en bonne intelligence, il paraît nécessaire de renforcer ces mesures de publicités, notamment en indexant le plan du périmètre de sauvegarde au PLU de la commune.

Les modalités d'exercice du droit de préemption commercial

L'aliénation d'un bien visé par le droit de préemption commercial fait l'objet d'une déclaration préalable adressée au maire. À défaut de déclaration, la vente est déclarée nulle sur demande du titulaire du droit de préemption, prescrite par 5 ans. Depuis la loi ACTPE de 2014, cette déclaration comporte :

Annexe IV

- ◆ l'activité de l'acquéreur pressenti ;
- ◆ le nombre de salariés du cédant et la nature de leur contrat de travail,
- ◆ le bail et le chiffre d'affaire du cédant si la cession porte sur un fonds ou un bail.

S'agissant des aliénations de terrain, si celui-ci est situé également en zone de droit de préemption urbain la déclaration est faite sur le formulaire de la DIA de droit commun mentionné plus haut, dans le cas contraire, le formulaire spécifique est utilisé. Il précise :

- ◆ la surface de vente du commerce existant sur le terrain ;
- ◆ ou la possibilité d'y implanter un commerce ou un ensemble commercial entre 300 et 1 000 m² de surface de vente (art. R. 214-4) dans les cinq ans suivant l'opération.

Comme pour l'exercice du droit de préemption urbain, la décision du titulaire du droit de préemption commerciale doit intervenir dans les deux mois suivant la réception de la DIA, le silence du titulaire valant pour renonciation à l'exercice du droit de préemption.

En vertu de l'article R. 214-5, la décision du titulaire du droit de préemption peut prendre trois formes :

- ◆ la renonciation à l'exercice du droit de préemption ;
- ◆ l'acquisition au prix et conditions demandées, qui aboutit à la vente définitive ;
- ◆ l'acquisition à un autre prix.

La décision est notifiée au cédant ainsi qu'à l'acquéreur évincé mentionné dans la déclaration préalable, afin de faire courir le délai de recours. En l'absence de cette notification, la possibilité de recours n'est plus limitée dans le temps.

La décision individuelle de préemption doit être motivée, notamment au regard de la protection et de la promotion de la diversité commerciale et de l'artisanale au sein du périmètre délimité.

Si la cession porte sur un bail commercial, une copie de la décision est adressée au bailleur.

En cas de désaccord sur le prix demandé, et s'il souhaite acquérir le bien, le titulaire du droit de préemption doit, dans la limite des deux mois suivant la réception de la déclaration préalable, saisir le juge de l'expropriation. Le cédant, et le bailleur le cas échéant, se voit transmettre la copie de la terre de saisine.

Pour les terrains, l'évaluation se réfère aux données immobilières classiques dans le cadre du processus de préemption urbaine. Après la saisine du juge de l'expropriation, le titulaire du droit de préemption procède à la consignation de 15 % de la somme évaluée par la direction départementale des finances publiques, et plus particulièrement France Domaines (CU art. L. 213-4-1).

Pour l'évaluation des fonds de commerce avant acquisition, l'article L. 1311-10 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) impose la consultation de France Domaines, au-delà d'un montant fixé par arrêté (75 000 €). Dans le cadre des acquisitions de baux commerciaux, le seuil est fixé à 12 000 €. Aucune disposition n'est prévue pour les fonds commerciaux.

Les conditions de fixation du prix par le juge de l'expropriation sont renvoyées au droit commun de l'article L. 213-4. Le décret d'application ne fait pas directement mention du prix du marché et la date de référence correspond à la date de la dernière approbation, modification ou révision du document d'urbanisme applicable (tel que le PLU). Ces dispositions peuvent entraîner une mauvaise évaluation de la valeur du bien dans le contexte d'une évolution rapide des paramètres commerciaux.

Après la fixation judiciaire du prix, le vendeur et le titulaire du droit de préemption ont un mois pour faire appel de la décision, et deux mois à compter de la décision définitive pour accepter le prix fixé par le juge. Le silence vaut acceptation et entraîne le transfert de propriété à l'issue des deux mois. Le vendeur peut refuser la transaction et conserver son bien. La commune peut également refuser la transaction ; dans ce cas le vendeur est libre de vendre son bien à la personne de son choix pendant cinq ans, mais au prix fixé par le juge.

Annexe IV

L'article R. 214-9 prescrit un délai de trois mois pour la passation de l'acte de cession, à compter soit de la notification de l'accord sur le prix et les conditions énoncées dans la déclaration, soit de la décision judiciaire devenue définitive, soit de l'acte ou du jugement d'adjudication.

Pour la représentation du processus de préemption commerciale, on se référera à la figure 5, en notant deux spécificités :

- ◆ le formulaire de déclaration n'est plus la DIA de droit commun mais un formulaire spécifique ;
- ◆ le titulaire du droit de préemption doit notifier, en plus du cédant et de l'acheteur évincé, le bailleur propriétaire du local.

4.2.1.1.3. La décision de préemption doit en compte un certain nombre de critères d'acquisition

L'exercice du droit de préemption urbain dépend essentiellement du potentiel de commercialité du local et de la nature du bail commercial affilié

Outre le suivi des déclarations transmises à la mairie et la consultation des offres des agences immobilières, il revient à la cellule chargée des projets d'acquisition d'étudier la commercialité des locaux ciblés, de leur configuration technique, de leur régime juridique et de leur possibilité de destination. Dans la mesure où, par exemple, le bail commercial ne peut être interrompu que tous les trois ans, il convient non seulement de vérifier que les clauses du bail sont satisfaisantes au regard de l'objectif fixé – bail tous commerces ou bail spécifique- mais également d'anticiper les éventuelles difficultés juridiques à la rupture, le locataire étant en mesure d'engager des procédures de recours.

L'ensemble de ces données, ainsi que l'évaluation des coûts de rénovation permettent de calculer le prix de revient total de l'opération ainsi que les loyers de référence, pour fixer la rentabilité attendue. Ce plan financier détermine les conditions de négociation du prix de bien préempter.

Encadré 31 : Les critères d'acquisition de la SEMAEST pour les locaux commerciaux

Dans son rapport bilan de l'opération Vital'Quartier la SEMAEST fait état des critères rentrant en ligne de compte dans sa décision d'acquisition. « *Les critères d'étude sont les suivants :*

- ◆ *la localisation du local par rapport aux zones prioritaires préalablement définies et par rapport aux zones de protection du commerce définies par le PLU ;*
- ◆ *la position par rapport à la rue ;*
- ◆ *la configuration du local et le type d'activités susceptibles de s'y installer en fonction des contraintes techniques, des éventuelles interdictions au titre du règlement de copropriété. En cas de local déjà occupé, la SEMAEST étudie les conditions du bail, notamment la destination et la date d'échéance ;*
- ◆ *le bail et notamment sa date d'échéance. Ainsi, dans le cas d'un local occupé par une activité non conforme aux objectifs [...] plus l'échéance du bail est proche, plus il est intéressant d'acquérir le local commercial afin d'installer rapidement une nouvelle activité. Notons toutefois que l'éviction d'un locataire au terme du bail peut s'avérer longue et coûteuse » ;*
- ◆ *l'avis du maire ou de l'EPCI. »*

Source : SEMAEST

Annexe IV

L'exercice du droit de préemption commercial dépend de la capacité de la commune ou de son délégataire à viabiliser le projet commercial en accord avec ses objectifs

L'exercice du droit de préemption commercial repose d'abord sur la capacité du titulaire du droit de préemption à pouvoir rétrocéder son acquisition conformément aux objectifs de la politique de sauvegarde. Dans ce contexte, l'évaluation prend en compte la localisation du local et ses potentialités, mais elle doit également s'interroger sur les éventuelles difficultés posées par le bailleur. Il peut notamment contester par voie l'acheteur choisi par le titulaire du droit de préemption lors de la rétrocession. La nature du bail ainsi que son éventuelle modification en accord avec le bailleur constitue également un critère décisif. Dans le cas des baux « tous commerce », la préemption ne permet pas de garantir la pérennisation d'une activité commerciale, quand bien même sa sauvegarde constituerait le premier motif de l'opération. Si, par exemple, une commune souhaite maintenir une boulangerie et préempte la cession d'un bail « tous commerce en ce sens » et qu'elle rétrocède son bien à un artisan boulanger, il n'est pas certain qu'au moment de son départ, ce boulanger soit remplacé par un autre boulanger. Au contraire, les baux spécifiques précisent le type d'activité qui est réalisée dans le local commercial.

4.2.1.1.4. Le droit de préemption peut constituer, au-delà de son exercice, un outil de dissuasion auprès des cédants

Le droit de préemption, sans même aller jusqu'à son exercice effectif peut permettre aux communes d'influer sur la structure de l'offre commerciale. La menace d'un rachat par voie de préemption, impliquant l'évaluation du juge de l'expropriation et faisant craindre au propriétaire un manque à gagner sur le prix judiciaire donne aux acteurs publics un levier de négociation.

4.2.1.2. Les possibilités offertes par le conventionnement des opérations immobilières et commerciales permettent d'accroître l'intervention des communes et de leurs délégataires

Les collectivités utilisent la mise en place de périmètres pour observer l'évolution du commerce sur leur territoire et entretenir un dialogue avec acteurs du secteur (commerçants, associations, agents de l'immobilier commercial,...). Ces échanges permettent de communiquer sur les activités à préserver et de sensibiliser les principaux intéressés à la politique de promotion et de sauvegarde mise en place par les collectivités. Les collectivités, les établissements publics locaux et les sociétés d'économie mixte titulaires du droit de préemption mettent alors en place des opérations conventionnées avec les propriétaires privés qui travaillent dans le sens de leur action. La nature de ces opérations conventionnées dépend du signataire.

4.2.1.2.1. Les aides à l'immobilier d'entreprise sont la compétence exclusive des communes et de leurs groupements

En vertu de l'article 1511-3 du Code générale des collectivités territoriales, les communes et leur groupement définissent et décident de l'octroi des aides à l'immobilier d'entreprise. Ces aides ciblent l'investissement immobilier des entreprises et la location de terrains ou d'immeubles. Les communes et les EPIC sont ainsi à même d'aider les commerçants dans l'achat ou la location d'un local commercial.

Encadré 32 : La répartition des compétences en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise

La loi du 7 août 2015 portant la nouvelle organisation territoriale de la république (NOTRe) a modifié

Annexe IV

la compétence d'attribution des aides à l'immobilier d'entreprise et étendu le champ de ces aides (art. 3). La circulaire du 22 décembre 2005 précise l'évolution de la répartition des compétences entre les collectivités locales:

« Les communes, la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre sont désormais les seuls à posséder la compétence de plein droit pour définir les aides ou les régimes d'aides et décider de l'octroi de ces aides sur leur territoire en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location des terrains ou d'immeubles.

La région a perdu la compétence de plein droit pour intervenir en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise. Elle peut désormais intervenir uniquement en complément des communes, EPCI et de la métropole de Lyon, et dans le cadre de conventions.

Le département a également perdu sa compétence de plein droit en la matière, et de surcroît, il ne peut plus intervenir en complément de la commune ou d'un EPCI.

En revanche il peut agir par délégation « les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent, par voie de convention passée avec le département lui déléguer la compétence d'octroi de tout ou partie des aides mentionnées au présent article. »

Source : Mission, d'après la circulaire ministérielle « relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriale et de leurs groupements issue de l'application de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) »

Les aides à l'immobilier revêtent la forme de subventions, de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente²⁸ de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés, de prêts, d'avances remboursables ou de crédit-bail²⁹ à des conditions plus favorables que celles du marché. Le montant des aides est calculé par référence aux conditions du marché, selon des règles de plafond et de zone déterminées par voie réglementaire. Ces aides donnent lieu à l'établissement d'une convention et sont versées soit directement à l'entreprise bénéficiaire, soit au maître d'ouvrage, public ou privé, qui en fait alors bénéficiaire intégralement l'entreprise.

Dans le cadre d'une politique de soutien à la vitalité commerciale, les aides à l'immobilier d'entreprises constituent un outil de suivi et de maîtrise de l'évolution du foncier commercial. Moins contraignant juridiquement et en matière d'investissement financier que la préemption urbaine ou commerciales, ces aides permettent d'élargir le champ d'action des communes et de leurs partenaires.

²⁸ La location-vente est une formule de transfert de la propriété immobilière dont la nature mixte mêle deux régimes contractuels, celui du bail et de la vente. L'objectif est de permettre à une personne d'acquérir un bien sans apport personnel ni possibilité d'emprunt conséquent. Pour que le contrat soit considéré comme une location-vente, il doit contenir des obligations de deux natures différentes. D'une part, un droit de jouissance sur le bien doit être consenti au locataire-acheteur pendant une période définie et, d'autre part, un transfert de propriété du bien à l'issue de ladite période.

²⁹ Dans le cadre d'un crédit-bail, une société financière (le crédit-bailleur) met un bien d'équipement à la disposition d'une entreprise pour une période déterminée, contre paiement d'une redevance périodique. Au terme du contrat, l'entreprise bénéficiaire a généralement le choix entre plusieurs options : soit restituer le bien, soit l'acquérir pour un montant défini lors de la conclusion du contrat, soit renouveler le contrat à des conditions le plus souvent moins coûteuses.

Annexe IV

4.2.1.2.2. Les conventions passées avec les établissements publics locaux permettent de développer l'activité commerciale dans le sens des objectifs publics sans passer par la préemption effective des locaux

Les établissements publics locaux, dans le cadre d'une délégation du droit de préemption ou dans l'exercice de leurs compétences de plein droit peuvent passer, avec les bailleurs, des conventions qui permettent de financer de l'ingénierie de projet ou des travaux de rénovation en échange d'un accord sur la destination commerciale affiliée au local et sur le choix du commerçant exploitant. Ces opérations qui représentent un risque moindre et un coût financier plus réduit renforcent la capacité d'intervention des établissements publics et accroissent les chances d'atteindre les objectifs fixés dans le cadre de la politique de sauvegarde commerciale.

4.2.2. Le titulaire du droit de préemption peut engager des transformations physiques et juridiques

4.2.2.1. Modifier ou créer le bail commercial dans une opération de préemption urbaine

L'acquisition du local, comme nous l'avons dit, ne suffit pas à maîtriser ou diriger l'activité commerciale : c'est le rôle du bail commercial. Dans le cas d'un local vide, l'acquéreur peut créer un bail commercial selon les conditions de l'encadré 27. Il précise la destination commerciale de local (bail spécifique) et crée les conditions de gestion qui assure sa pérennité à l'issue de la revente. Dans le cas d'un local occupé en revanche, la modification ou le non renouvellement du bail ne peuvent être réalisés qu'à l'issue de celui-ci, en entraîne le paiement d'indemnité de non-renouvellement. Le locataire est un droit de contester ce non-renouvellement ou le montant des indemnités par voie judiciaire, entraînant un allongement significatif de la procédure et une augmentation du coût de l'opération.

4.2.2.2. Réaliser des travaux d'aménagement et de modernisation

L'évaluation préalable des travaux de rénovation et de mise aux normes, ainsi que la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser nécessite l'intervention d'architecte et de professionnels de la construction. Ceux-ci peuvent faire partie d'une équipe interne ou être appelés au titre de prestataire si le titulaire du droit de préemption ne réalise qu'un nombre limité d'opération de ce genre. Les travaux incluent généralement les opérations de réfection des peintures et des sols, de réhabilitation des façades et des vitrines, la mise aux normes techniques (électriques et sanitaire) et le respect des exigences d'accessibilité tout public. Ces travaux permettent à la fois de repenser d'usage et la destination du local commercial, mais également d'en rénover et d'en moderniser la vitrine et l'aménagement pour correspondre au standard qualitatifs nécessaires à l'essor du commerce.

La loi ACTPE du 18 juin 2014 met en place un dispositif expérimental ayant vocation à réglementer et rénover la délégation du droit de préemption urbain et commercial.

Encadré 33 : Le contrat de revitalisation artisanale et commerciale (CRAC)

Le contrat de revitalisation artisanale et commerciale (CRAC) est un dispositif expérimental mis en place pour une durée de cinq ans, à l'issue de laquelle le gouvernement présentera son évaluation au Parlement. À ce jour, aucun CRAC n'a encore été mis en œuvre.

Le CRAC fonctionne sur le même principe qu'un marché public pour une collectivité et offre un cadre juridique approfondi pour la délégation du droit de préemption. La collectivité lance un appel d'offres, recueille des candidatures puis choisit l'opérateur (société d'économie mixte, établissement public local rattaché à une collectivité territoriale ou opérateur privé). L'opérateur choisi rachète ensuite les biens nécessaires à la revitalisation du commerce dans la zone concernée, les rénove et les loue. Il a, par

Annexe IV

la suite, la possibilité de les vendre au locataire.

« Le contrat de revitalisation artisanale et commerciale précise les obligations de chacune des parties, notamment:

1° L'objet du contrat, sa durée et les conditions dans lesquelles il peut éventuellement être prorogé ou modifié;

2° Le périmètre géographique d'intervention de l'opérateur ;

3° Les conditions de rachat, de résiliation ou de déchéance par la collectivité territoriale ou le groupement ainsi que, éventuellement, les conditions et les modalités d'indemnisation de l'opérateur ;

4° Les conditions financières de réalisation de l'opération.

L'élaboration du projet de contrat de revitalisation artisanale et commerciale fait l'objet d'une concertation dans les conditions prévues à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme.

Sont associés à l'élaboration du contrat de revitalisation artisanale et commerciale :

a) La chambre de commerce et d'industrie territoriale et la chambre de métiers et de l'artisanat dont le ressort correspond au périmètre géographique d'intervention envisagé pour l'opérateur ;

b) Le président de l'établissement public ou du syndicat mixte mentionné à l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme.

Le projet de contrat de revitalisation, avant sa conclusion, est arrêté par l'organe délibérant des collectivités territoriales signataires.

L'État et les collectivités territoriales, ainsi que leurs établissements publics, peuvent charger l'opérateur du contrat de revitalisation artisanale et commerciale d'acquérir des biens nécessaires à la mise en œuvre du contrat, y compris, le cas échéant, par voie d'expropriation ou de préemption. L'opérateur peut procéder à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de son intervention. Il assure, le cas échéant, la maîtrise d'ouvrage des travaux nécessaires à l'exécution du contrat ainsi que les études et les missions concourant à son exécution.

À cet effet, l'État et les collectivités territoriales, ainsi que leurs établissements publics, fixent à l'opérateur des objectifs et des priorités en termes de diversification, de développement et de réhabilitation de l'offre commerciale, ainsi qu'un calendrier pour la réalisation de ces objectifs. Le non-respect de ce calendrier peut être un motif de résiliation anticipée du contrat de revitalisation artisanale et commerciale.

La demande d'expérimentation est transmise pour information au représentant de l'État dans le département concerné. L'attribution du contrat de revitalisation s'effectue après une mise en concurrence, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Les ministres chargés du commerce et de l'urbanisme assurent le suivi et l'évaluation de l'expérimentation. Ils remettent avant la fin de l'année 2019 un rapport d'évaluation au Premier ministre, ainsi qu'un rapport intermédiaire avant la fin de l'année 2017. Ces rapports sont préalablement transmis aux collectivités territoriales qui ont participé à l'expérimentation ; celles-ci peuvent émettre des observations. »

Source : Mission, d'après art. 19 loi ACTPE du 18 juin 2014, modifié par l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art. 10

4.2.3. Gérer

4.2.3.1. Commercialisation

À l'issue de l'acquisition du local, du bail ou du fonds commercial, le titulaire du droit de préemption peut engager une reprise de l'activité dans le sens de ses objectifs. Pour cela, il peut lancer un appel à projet ou à candidature qui précise ses exigences. L'évaluation des projets de commerciaux dans le cadre de la commercialisation d'un local ou de la rétrocession d'un fonds ou d'un bail commercial. L'intérêt du projet pour le quartier, le plan de financement et le business plan pluriannuel permettent d'objectiver les possibilités de succès de l'entreprise commerciale. Outre ces éléments quantitatifs, le titulaire du droit de préemption s'assure de la motivation du candidat à la location du local commercial.

Encadré 34 : Les pépinières commerciales

A l'image des incubateurs de *start-up*, les pépinières commerciales accompagnent de nouveaux entrepreneurs dans le développement de leur commerce. Elles offrent à la fois des conditions économiques plus favorables que le marché, notamment grâce à des loyers ou redevance des modérés, et un accompagnement comptable et marketing dans la gestion du commerce. En contrepartie, les commerçants s'engagent à pérenniser leur implantation locale, et définissent avec la pépinière leur offre de service et leurs heures d'ouverture. L'activité commerciale est soutenue ainsi pendant une durée qui peut aller jusqu'à plusieurs années selon les structures. À l'issue de cette période, le commerçant peut signer un bail commercial classique avec le propriétaire du local ou acheter sa boutique.

La décision de l'implantation d'une pépinière commerciale émane des élus locaux dans le but de :

- ◆ réimplanter des locaux commerciaux à des emplacements stratégiques du centre-ville au sein d'une politique globale d'aménagement ;
- ◆ procéder à des travaux de modernisation, voire de remembrement, afin de pouvoir rendre plus attractives des cellules commerciales délabrées ;
- ◆ de redonner vie à des rues dévitalisées et pourvoir à la demande des consommateurs en maintenant l'offre commerciale de proximité.

Si elles dépendent de la communes, ces opérations peuvent être réalisées directement ou par son délégataire (EPCI, SPLA, SEM, etc.). Elles s'effectuent en coopération avec les Chambre de Commerce et d'Industrie et celle des Métiers et de l'Artisanat. À titre d'exemple, la pépinière de commerces de Grasse a également bénéficié de l'intervention de l'EPARECA (Établissement Public d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux) et de l'ANRU (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine).

La commune ou son délégataire peuvent procéder selon les deux manières suivantes :

- ◆ soit elle achète les locaux par négociation ou préemption, les refait à neuf, puis les loue au commerçant sélectionné ;
- ◆ soit elle les loue, les rénove et sous-loue au créateur de commerce selon un contrat de location gérance (*cf. infra*).

La commune ou son délégataire sélectionnent les porteurs de projet selon besoins et la réalité du territoire, notamment en favorisant les secteurs d'activité déficitaires. Ils évaluent également le projet au regard des critères de viabilité économique, de la force d'innovation du futur commerçant, de sa compréhension des standards qualitatifs nécessaires au bon fonctionnement de la boutique.

4.2.3.2. Dans le cadre de la préemption commerciale, l'activité est éventuellement mise en location-gérance

La location-gérance ou gérance-libre est un contrat par lequel le propriétaire d'un fonds de commerce confie à une personne -le gérant- le droit d'exploiter le fonds librement et à ses risques et périls³⁰, moyennant le paiement d'une redevance. Le gérant est commerçant.

Plusieurs conditions sont nécessaires pour que la mise en location-gérance soit possible :

- ◆ le propriétaire doit avoir préalablement exploité le fonds pendant au moins 2 ans, sauf cas exceptionnels – dont les mises en locations gérances découlant d'une acquisition par voie de préemption font parties ;
- ◆ la location doit porter sur un fonds de commerce ;
- ◆ le locataire-gérant doit exploiter le fonds à ses risques et périls, c'est-à-dire qu'il est responsable des dettes contractées dans le cadre de l'exploitation du fonds (sauf durant les six premiers mois où le loueur est solidairement responsable avec lui) ;
- ◆ il doit s'agir d'une location accordée en contrepartie du versement d'un loyer appelé redevance,

³⁰ Ce qui signifie que le locataire engage sa responsabilité sur les dettes contractées durant sa période d'exploitation du fonds.

Annexe IV

- ◆ au cas où le propriétaire a conclu un bail commercial contenant une clause d'exploitation personnelle du fonds, il faut obtenir l'accord du propriétaire des murs,
- ◆ le locataire-gérant doit être immatriculé au registre du commerce et des sociétés au plus tard 15 jours après le début de son activité professionnelle.

Ce type de contrat présente plusieurs avantages : le loueur reste propriétaire du fonds de commerce et perçoit une redevance sans exercer d'activité ; le locataire peut tester son modèle sans investir directement dans l'achat du fonds de commerce. Mais il compte aussi ses inconvénients : le cas échéant, le loueur subit la mauvaise gestion du locataire qui contribue à la dévaluation du fonds de commerce sans que le loueur ne puisse intervenir ; le locataire, quant à lui, est tenu de payer une redevance au propriétaire et exploite le fonds sans profiter de la plus-value que son travail apporte à la valorisation du fonds de commerce, d'autant qu'il n'existe pas de renouvellement automatique du contrat de location-gérance.

4.2.3.3. Gestion locative

La gestion locative est une activité à part entière. La mission souhaite attirer l'attention sur l'engagement nécessaire en terme, notamment en termes de moyen humain, qui découle de l'acquisition par voie de préemption. Les activités de gestion locative comportent notamment :

- ◆ le quittancement des loyers ;
- ◆ la récupération des charges ;
- ◆ les opérations de maintenance,
- ◆ la participation aux AG de copropriété ;
- ◆ le soutien et la négociation avec les commerçants en cas de difficulté ;
- ◆ le suivi des contentieux ;
- ◆ et le renouvellement du bail.

La gestion financière est quant à elle assurée par des comptables qui opèrent l'encaissement et surveille les impayés. Ils effectuent également les opérations de recouvrement ou, le cas échéant, le rééchelonnement des dettes.

4.2.4. Revendre

4.2.4.1. La vente du local commercial ou du terrain destinée à porter un projet commercial

La revente des locaux commerciaux en fin d'opération peut se faire au profit :

- ◆ du locataire, qui peut être aidé dans l'achat du bien par les dispositifs d'aide à l'immobilier d'entreprises ;
- ◆ d'investisseurs, à condition que soient précisées les clauses d'affectation du local ;
- ◆ à une foncière dont les principaux actionnaires sont des SEM ou des acteurs publics.

Encadré 35 : La Foncière Paris commerces

Pour pérenniser le programme d'acquisition Vital'Quartier de la SEMAEST, un certain nombre des locaux commerciaux acquis à l'amiable ou préempter sont revendu à une foncière qui permet le soutien de la vitalité et de la diversité commerciale :

« Malgré le succès de l'opération Vital'Quartier, dans certains secteurs la diversité commerciale reste très fragilisée par la pression importante exercée par certaines mono-activités.

La fin de l'opération Vital Quartier 1 devant intervenir à la fin de l'année 2015, il paraissait donc indispensable d'assurer la pérennité de ces succès par le maintien d'une intervention soutenue et la conservation de la maîtrise d'une partie des locaux, afin d'aller plus loin dans la transformation de ces

quartiers.

La Ville de Paris, la Semaest et la Caisse des Dépôts ont donc décidé de créer une société foncière, pouvant intervenir sur le marché de l'immobilier commercial à Paris.

Créée sous forme d'une société par Actions Simplifiée (SAS), la Foncière Paris Commerces, capitalisée à hauteur de 11.2 M€, a pour objet l'acquisition et la cession de locaux d'activité. Elle a racheté à la Semaest 56 locaux issus de l'opération Vital'Quartier 1, sélectionnés en fonction de leur niveau de sensibilité à la fragilité commerciale.

La Semaest et la Caisse des Dépôts seront les principaux actionnaires de la foncière, à hauteur de 95% du capital. Le solde du capital sera détenu par des partenaires. Deux banques mutualistes ont d'ores et déjà confirmé leur intérêt pour participer au tour de table.

La Semaest sera chargée d'assurer la gestion des locaux transférés à la foncière pendant une durée de 4 ans. »

Source : www.semaest.fr

En outre, on notera selon l'étude réalisée par la CCI en 2016 « s'agissant du cas des terrains, le titulaire du droit de préemption a tout intérêt à avoir pressenti un projet commercial alternatif avant de décider de préempter, afin d'éviter de se retrouver avec une friche.

Sur ce dernier point, il faut signaler que la loi ACTPE prévoit pour éviter la dégradation des locaux commerciaux visibles depuis la rue que le règlement de publicité extérieure peut définir des zones où tout occupant de ces locaux ou, à défaut d'occupant, leur propriétaire, doit veiller à ce que leur aspect extérieur ne porte pas atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants. »

4.2.4.2. **Rétrocéder un bail ou un fonds commercial**

Les baux et fonds commerciaux préemptés par les communes ou leur délégataire doivent être rétrocédés à une entreprise immatriculée au registre du commerce et des sociétés ou au registre des métiers ou titulaire d'un titre équivalent dans un autre État de l'Union européenne, dans un délai légal de deux ans³¹, étendu à trois ans par la loi ACTPE en cas de mise en location gérance. Toutefois, la loi ne prévoit aucune disposition en cas d'absence de repreneur dans le délai légal de deux ans. En conséquence, rien ne se passe à l'expiration des deux ans, le bien reste la propriété de l'acquéreur par voie de préemption. Lorsque la nature de l'activité commerciale change, seul le bail commercial est rétrocédé et non le fonds. Il est à noter que la nécessité de l'immatriculation au registre du commerce et des sociétés peut constituer un frein contraignant à la rétrocession du bail ou du fonds commercial.

L'article R. 214-16 du code de l'urbanisme permet d'offrir à l'acquéreur évincé un droit de priorité d'acquisition ; mais la longueur du délai légal de rétrocession ne permet pas de garantir de l'intérêt de l'acquéreur en question ou trois ans après la promesse de vente initiale.

La rétrocession doit être conforme au cahier des charges approuvé par le conseil municipal ou l'organe délibérant du délégataire du droit de préemption (art. R. 214-11). Il apparaît nécessaire que la commune ou son délégataire ne fixe pas des conditions trop rigides dans son cahier des charges, au risque de ne pas réussir à trouver un repreneur. Pour faciliter cette procédure, l'article R. 214-12 crée un dispositif d'appel à candidatures. Un avis de rétrocession est affiché en mairie pour 15 jours. Il comporte, outre l'appel à candidatures, la description du fonds, du bail ou du terrain, le prix proposé, le délai de dépôt des candidatures et mentionne que le cahier des charges est consultable en mairie. Il précise, le cas échéant, que la rétrocession du bail est subordonnée à l'accord préalable du bailleur. En cas de délégation, le délégataire transmet au maire cet avis et c'est ce dernier qui en assure la publicité.

³¹ Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives.

Annexe IV

La rétrocession du bail ou du fonds de commerce est réalisée dans les conditions du droit commun prévues aux articles L. 141-1 et suivants du Code du commerce. Ils imposent de préciser :

- ◆ le nom du précédent vendeur, la date et la nature de son acte d'acquisition et le prix de cette acquisition pour les éléments incorporels, les marchandises et le matériel ;
- ◆ l'état des privilèges et nantissements grevant le fonds ;
- ◆ le chiffre d'affaires qu'il a réalisé durant les trois exercices comptables précédant celui de la vente, ce nombre étant réduit à la durée de la possession du fonds si elle a été inférieure à trois ans ;
- ◆ les résultats d'exploitation réalisés pendant le même temps ;
- ◆ le bail, sa date, sa durée, le nom et l'adresse du bailleur et du cédant, s'il y a lieu.

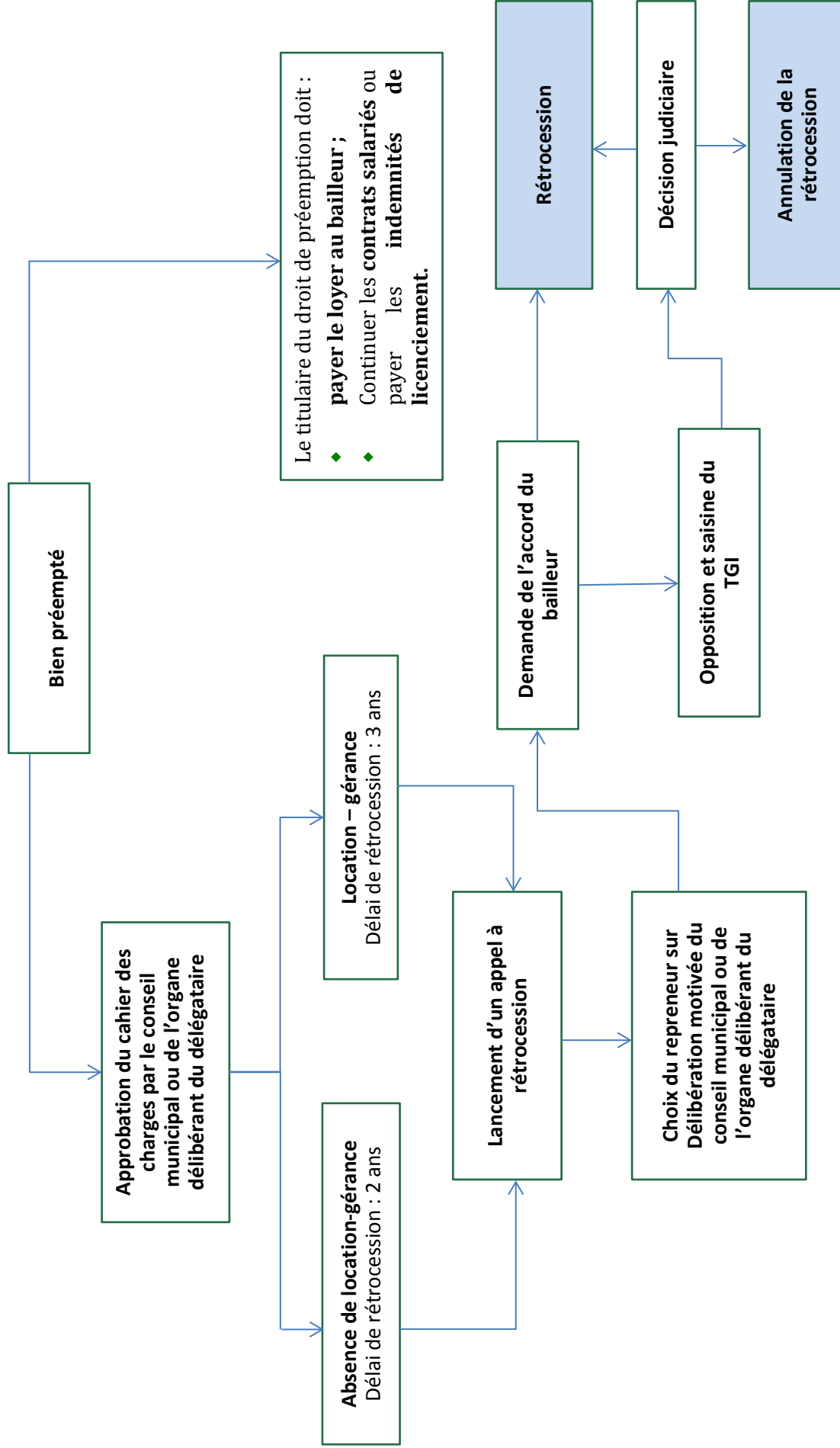
Dans tous les cas, cet acte doit mentionner les conditions de résiliation en cas d'inexécution par le cessionnaire du cahier des charges. Le choix du repreneur nécessite, en vertu de l'article R. 214-14 la validation par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI ayant reçu délégation de la rétrocession. La délibération indique les conditions et les raisons du choix du cessionnaire, opposables en cas de contentieux.

Dans le mois suivant la signature de l'acte, des mesures de publicité (article R. 214-15), sont effectuées par la commune. Elles incluent l'affichage en mairie pendant quinze jours d'un avis comportant la désignation sommaire du fonds ou du bail rétrocédé, le nom et la qualité du cessionnaire, les conditions financières de l'opération. En cas de délégation, le délégataire transmet cet avis au maire qui en assure la publicité.

La conclusion de l'acte de rétrocession nécessite l'accord du bailleur, dont les modalités sont définies à l'article R. 214-13. Cet accord porte sur le projet d'acte accompagné du cahier des charges. Le délai de deux mois accordés pour la réponse du bailleur peut allonger le processus de réalisation de l'acte, a fortiori en cas de saisine du TGI et d'engagement d'une procédure judiciaire.

La figure 6 présente de manière simplifiée le processus de rétrocession d'un bail commercial d'un fonds de commerce dans le cadre de la préemption.

Figure 6 : Processus de rétrocession d'un bail commercial ou d'un fonds de commerce dans le cadre de la préemption



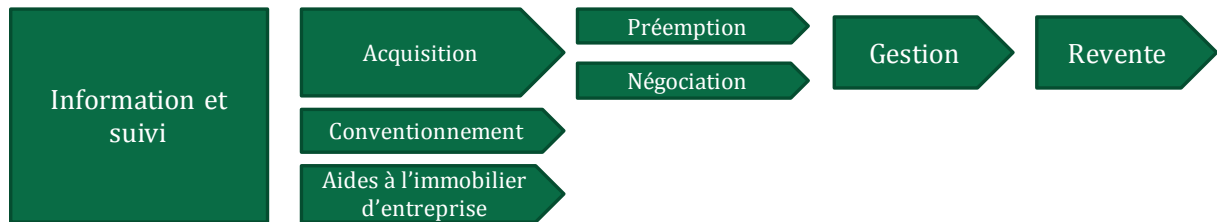
4.2.4.3. La nécessité de s'appuyer sur des ressources en communication tout au long du processus

Les services communication peuvent être utilement mobilisés à différents niveaux :

- ◆ réaliser un travail de pédagogie sur les moyens et les objectifs des opérations de préemption auprès des acteurs locaux (commerçants, agences immobilières commerciales, etc.). Une sensibilisation des bailleurs sociaux à la gestion des locaux commerciaux de pieds d'immeuble (dont ils détiennent les baux emphytéotiques) semblent devoir être menée ;
- ◆ animer le réseau commercial en offrant, par exemple, des opportunités de dialogues entre les commerçants ou en favorisant la création d'association de commerçants ;
- ◆ appuyer l'organisation d'évènements de promotions commerciales au sein des périmètres de sauvegarde.

Au cours de l'opération de préemption, ces services affichent et publient les appels à projets pour la commercialisation ou la revente du bien concerné. Ils informent également les partenaires et le réseau (fédérations professionnelles, chambres consulaires, médias, financeurs, mairie le cas échéant, etc.) à même de relayer les appels à projet. Ils notifient le candidat retenu et fournissent aux autres projets les motifs de leur refus. À l'issue du processus, les services communication peuvent également organiser le lancement du nouveau commerce pour en faciliter la publicité.

Figure 7 : Synthèse des modalités d'intervention de la collectivité locale – levier foncier



Source : Mission.

4.2.5. L'acquisition par voie de préemption comporte de sérieux risques financiers, juridique et métiers

4.2.5.1. Le risque d'impayé constitue le principal point d'attention sur à l'exercice de la préemption urbaine et encourage à une diversification du portefeuille d'opérations

Dans le cadre de la préemption urbaine, l'équilibre des opérations dépend du rapport entre le loyer annuel versé par le locataire une fois le local commercialisé, et le prix de revient de l'investissement.

$$\text{Taux de rendement net} = \left[\frac{\sum(\text{loyer annuel}) + \text{Prix de revente}}{\text{Prix de revient}} \right] * 100$$

Avec :

$$\text{Prix de revient} = \text{prix d'achat des murs} + \text{frais d'agence éventuels} + \text{frais notariés} + \text{coût des travaux} + \text{frais bancaires} + \sum \text{frais annuels inhérents à la location}$$

Annexe IV

L'estimation du loyer annuel doit être cohérente avec les loyers du marché, en prenant en compte sa moyenne basse. Le principal risque de l'opération, dans ce contexte, est l'impayé du loyer annuel qui constitue la seule source de valorisation de l'opération. La SEMAEST évalue à 5% à 15% ce risque d'impayé selon les secteurs d'activités.

La sécurisation financière de l'acquisition des locaux commerciaux est donc croissante avec le nombre et la diversité des opérations menées, qui permettent un lissage du taux de rendement global. Dans le cas, en effet, où une commune se porterait acquéreuse d'un unique local commercial et se trouverait face à un locataire dans l'incapacité de payer le loyer, l'échec de cette opération ne peut pas être compensé.

4.2.5.2. *Plusieurs difficultés juridiques, financières et commerciales pèsent sur l'exercice du droit de préemption commerciale*

Plusieurs obstacles sont signalés dans le processus de préemption commerciale :

- ◆ la difficulté à trouver un repreneur qui correspond à la destination choisie dans le cadre du plan de sauvegarde, et dans des villes en déclin commercial ;
- ◆ la possible dévaluation du fonds de commerce ou du bail commercial durant le délai de rétrocession si le commerce n'est pas exploité ;
- ◆ l'obligation de payer les loyers et les salaires ou indemnités de licenciement des salariés, alourdissant le coût de l'opération ;
- ◆ les blocages générés par le bailleur lors de la rétrocession du fonds ;
- ◆ l'impossibilité de réguler les loyers, ceci étant décidé par le bailleur ; ce qui peut entraîner l'échec de l'activité commerciale choisie par la commune, si le loyer, trop élevé, ne permet pas au commerçant de rentabiliser son commerce.

Le titulaire du droit de préemption doit prendre en compte le calcul de coûts suivant :

$$\text{Taux de rendement net} = \left[\frac{\sum(\text{redevances si location gérance}) + \text{Prix de revente}}{\text{Prix de revient}} \right] * 100$$

Avec :

$$\begin{aligned} \text{Prix de revient} = & \text{prix du fonds ou du bail} + \text{frais notariés} + \sum \text{salaires ou indemnités de licenciement} \\ & + \text{frais bancaires} + \sum \text{frais éventuels inhérents à la location gérance} \end{aligned}$$

Si le local n'est pas mis en location-gérance, le risque d'une disproportion des coûts par rapport au prix de revente est donc élevé.

En outre, comme nous l'avons souligné, l'opération de préemption est un processus long qui mérite la mobilisation de compétences diverses. Avant de procéder à une telle opération la commune ou l'établissement public local délégataire doit d'assurer qu'il dispose de telles compétences et qu'il est capable de soutenir l'effort financier sur plusieurs années.

4.3. Les acteurs et les conditions de mise en œuvre des projets

4.3.1. Les ressources en expertise et en capacités opérationnelles existent mais ne sont pas à la hauteur des enjeux

Premier acteur de la revitalisation commerciale, les collectivités territoriales disposent non seulement de la légitimité politique et des compétences institutionnelles mais aussi de la connaissance du tissu local, indispensable à la mise en place des opérations de sauvegarde du commerce. La commune ou l'EPCI peuvent mobiliser des moyens juridiques de préemption susceptibles d'être délégués, et des moyens financiers d'attribution des aides à l'immobilier d'entreprise, auxquelles la région peut porter son soutien. La commune peut travailler de concert avec la région, qui dispose, elle, de la compétence d'attribution des aides aux entreprises en difficultés, venant renforcer les dispositifs de préservation de la diversité commerciale et du commerce de proximité.

4.3.1.1. Les bureaux d'étude spécialisés en développement commercial sont assez peu nombreux et insuffisamment mobilisés par les villes petites et moyennes

Il existe des bureaux d'étude spécialisés en questions commerciales, qui interviennent en général à la demande des collectivités territoriales et des EPCI. L'équipe de mission n'a pas procédé à un recensement de ces organismes mais elle constate que des structures comme Bérénice, IntenCité, Commercités, CVL-Convergences, Mall & Market sont parmi les plus souvent citées. La question essentielle est de voir dans quelles conditions les villes moyennes et petites, peu consommatrices de prestations de ce type, seraient davantage en capacité de passer des commandes susceptibles de leur apporter les conseils et l'expertise dont elles manquent. Le besoin est avéré et si toutes les villes concernées font appel à ce type de prestations, il est probable que le marché se développera et que les équipes existantes sur le marché devront être renforcées et démultipliées.

D'un point de vue plus qualitatif, l'enjeu est que ces organismes de conseil soient à même d'accompagner les villes et leurs partenaires depuis le diagnostic jusqu'à l'énoncé d'une stratégie et la définition du projet, voire l'accompagnement de sa mise en œuvre. De l'avis des acteurs de terrain rencontrés, les compétences et le service rendu sont généralement satisfaisants dans les phases amont de diagnostic et d'étude mais les appréciations sont plus diversifiées pour ce qui concerne l'accompagnement du passage à l'opérationnel. Les compétences des structures opératrices sont alors bienvenues pour prendre le relais ou, du moins, compléter l'expertise avant la finalisation du projet.

4.3.1.2. Certaines SEM/SPL qui interviennent dans la requalification de quartiers anciens développent des compétences techniques et opérationnelles en matière de commerce

Des sociétés d'économie mixte (SEM), des sociétés publiques locales (SPL) ou sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) ont développé depuis une quinzaine d'années des compétences d'intervention en quartiers anciens, notamment pour des approches plus lourdes et plus structurantes que les traditionnelles OPAH et, récemment, pour des projets de renouvellement urbain en quartier anciens dégradés relevant de l'ANRU.

Annexe IV

Selon la fédération des EPL ou la SCET, 20 à 25 SEM ou SPL, souvent d'échelle départementale, peuvent être considérées comme particulièrement compétentes sur ce sujet très spécifique qui suppose, contrairement à des opérations classiques d'aménagement, la mise en œuvre d'une boîte à outils complexe et un véritable « travail de dentelle » sur le terrain. Parmi elles, seules quelques-unes ont développé une véritable compétence sur la requalification commerciale, même si toutes ont déjà appréhendé le sujet à l'occasion de la mise en œuvre d'un projet de renouvellement urbain.

Les sociétés d'économies mixtes sont des sociétés anonymes à capitaux privés et publics (entre 50% et 85% du capital). Elles représentent la forme la plus ancienne et la plus répandue des établissements publics locaux. À la différence des SPL et SPLA, elles peuvent œuvrer pour d'autres commanditaires que leurs actionnaires. Elles se voient confier des missions après une mise en concurrence systématique. A l'inverse, l'avantage des SPL et des SPLA est de pouvoir intervenir sans mise en concurrence pour leurs actionnaires.

Encadré 36 : Les sociétés publiques locales

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans le cadre de la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010, des sociétés publiques locales dont ils détiennent la totalité du capital. Les SPL sont des sociétés qui revêtent la forme de société anonyme régie par le livre II du code de commerce et sont composées, d'au moins deux actionnaires (art. L. 225-1). Elles sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement, définies à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme³², des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général. Ces sociétés exercent leurs activités **exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités ou groupement de collectivités territoriales qui constitue ses membres.**

Les SPL constituent des outils juridiques qui permettent aux collectivités territoriales de les désigner directement, sans publicité ni mise en concurrence, le prestataire de l'opération visée. Il s'agit d'un contrat dit de « quasi régie » ou « *in house* » qui doit répondre à deux conditions au regard de la jurisprudence européenne:

- ◆ le contrôle exercé par la collectivité adjudicatrice sur son cocontractant doit être comparable à celui qu'il exerce sur ses propres services ; autrement dit, le cocontractant peut être considéré comme le prolongement administratif de la personne publique elle-même ;
- ◆ l'activité du cocontractant doit être principalement réalisée pour le compte de la collectivité adjudicatrice.

Encadré 11 : Les sociétés publiques locales d'aménagement

L'article 20 de la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 relative à l'engagement national pour le logement, codifié à l'article L. 327-1 du code de l'urbanisme, a autorisé les collectivités territoriales et leurs groupements à prendre des participations dans des sociétés publiques locales d'aménagement. Ce dispositif, créé initialement à titre expérimental pour 5 ans, a été pérennisé par la loi n°2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales.

Par dérogation à l'art. L. 225-1 du livre II du code de commerce, ces sociétés qui revêtent la forme de société anonyme sont composées d'au moins deux actionnaires. Les SPLA sont compétentes pour réaliser toute opération d'aménagement au sens du code de l'urbanisme (article L. 300-1) exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur leur territoire.

Leur champ d'intervention a toutefois été élargi par l'article 4 de la loi n°2010-559 du 28 mai 2010 précitée. Dorénavant, elles sont également compétentes pour « *réaliser des études préalables, procéder*

³² Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement.

Annexe IV

à toute acquisition et cession d'immeubles en application des articles L. 221-1 et L. 221-2, procéder à toute opération de construction ou de réhabilitation immobilière en vue de la réalisation des objectifs énoncés à l'article L. 300-1, ou procéder à toute acquisition et cession de baux commerciaux, de fonds de commerce ou de fonds artisanaux dans les conditions prévues au chapitre IV du titre Ier du livre II du Code de l'urbanisme. En outre, les SPLA pourront dorénavant également exercer, par délégation de leurs titulaires, les droits de préemption et de priorité définis par le code de l'urbanisme et agir par voie d'expropriation. Ces nouveaux pouvoirs ne pourront toutefois être exercés que dans les conditions fixées par des conventions conclues par l'un de leurs membres ».

La fédération des EPL cite dans une publication récente une série d'exemples d'opérations mettant en évidence l'action d'une dizaine d'opérateurs. Toutefois, les actions menées sont le plus souvent des actions d'accompagnement et d'animation, voire d'aménagements d'espaces publics liés à la revitalisation commerciale. Seules quelques sociétés portent des opérations plus complexes, intégrant des restructurations d'immobilier commercial, comme Citadis à Carpentras et Avignon, InCité à Bordeaux, SERM à Lyon... Parmi elles, la SEMAEST fait figure d'exception puisque son activité est précisément centrée sur la requalification commerciale d'un nombre significatif de quartiers parisiens, à travers les opérations Vital'quartier. De ce fait, la société est sollicitée pour apporter son expertise dans d'autres villes et pour animer des séminaires d'échange d'expérience. Si le contexte de ces villes est profondément différent de celui de Paris, les compétences techniques, la boîte à outil et les méthodes d'interventions développées par la SEMAEST constituent un capital de savoir-faire dont d'autres opérateurs peuvent utilement s'inspirer.

Encadré 37 : La SEMAEST

« La SEMAEST, société d'économie mixte de la Ville de Paris, est spécialisée dans l'animation économique des quartiers. Elle conduit depuis 30 ans des projets d'aménagement, de rénovation et de développement économique, au service de la vitalité urbaine.

Aménager

Aménageur historique de l'Est parisien dans les années 80 et 90, la Semaest a mené des opérations d'envergure telles que la ZAC Reuilly, la ZAC Bercy, la Promenade plantée et le Viaduc des arts. Riche de ces expériences, elle poursuit aujourd'hui sa mission d'aménageur sur la ZAC Pajol et dans le quartier Saint-Blaise.

Construire et rénover

En complément, la SEMAEST, mène des opérations de construction ou de réhabilitation d'équipements pour le compte de la Région Ile-de-France ou de la Ville de Paris : lycées, crèches, équipements sportifs ou culturels, établissements universitaires. Elle a su développer un savoir-faire particulier pour les opérations en site occupé, comme la restructuration de la Cour de l'Industrie, ainsi que pour les chantiers complexes comme la rénovation du Palais Omnisports de Paris Bercy.

Diversifier le commerce de proximité

Enfin depuis 2004, la SEMAEST développe une expertise en matière de développement économique. Elle intervient dans certains quartiers parisiens pour préserver et diversifier le commerce et l'artisanat, à travers plusieurs opérations : Vital'Quartier, Château Rouge, Bréguet, Claude Bernard, Viaduc des Arts, Cour de l'industrie. La Semaest loue des locaux à des commerçants de proximité et les accompagne au quotidien. Elle développe notamment un programme baptisé CoSto permettant aux commerçants d'utiliser le potentiel du numérique pour booster leur activité et accroître leur visibilité. Reconnue pour son savoir-faire, la Semaest intervient également de manière croissante auprès des collectivités de la métropole parisienne. »

Source : www.semaest.fr

4.3.1.3. L'EPARECA a mis au point un mode d'intervention intéressant, portant principalement sur la restructuration des centres commerciaux des quartiers relevant de la politique de la ville

Créé il y a vingt ans pour restructurer les centres commerciaux et locaux d'activités dans les quartiers relevant de la politique de la ville, l'EPARECA a développé un modèle d'intervention qui lui a permis de traiter plus d'une cinquantaine d'opérations depuis sa mise en place. Sept à huit nouveaux projets sont réalisés chaque année et le vivier des projets potentiels est bien fourni avec 70 opérations en cours d'étude ou de montage. Le modèle mis en œuvre par l'EPARECA consiste par exemple à racheter un centre commercial dégradé, le restructurer et le porter avant de le remettre sur le marché au bout d'un maximum de 10 ans (condition la plupart du temps réalisée, à quelques exceptions près). L'action concerne le plus souvent des copropriétés qui ne pourraient pas sortir de leur situation de dégradation sans une intervention (quasi) publique forte. Le modèle suppose un « retour au marché » à terme mais l'équilibre économique nécessite un apport subventionnel dans le bilan d'opération auquel contribuent les fonds propres de l'EPARECA en association avec les collectivités publiques (ville, agglomération, ANRU...).

Encadré 13 : L'EPARECA intervient dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville en portant son action sur les centralités commerciales dégradées

Créé en 1998, à la suite de la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance de la ville (PRV), l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux prend la forme d'un établissement public industriel et commercial placé sous la tutelle conjointe du Secrétariat général à la Ville et la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services.

Il intervient pour le compte de l'État, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et dans le cadre de PNRQAD, en portant son action sur les centres commerciaux dégradés, en cas de défaillance des acteurs privés. Il a vocation à accompagner les collectivités dans la reconquête et la requalification de leurs espaces commerciaux et artisanaux. Ceux-ci doivent retrouver une place dans la cohérence du tissu urbain et être remis sur le marché, une fois redevenu rentable à l'issue de son action.

Sur demande du maire ou du président d'EPCI, l'EPARECA peut être amené à agir pour trois raisons :

- ◆ **juridiques** (acquisition de la propriété du bien grâce à des prérogatives de puissance publique comme la déclaration d'utilité publique et l'expropriation) ;
- ◆ **économiques** (opération déficitaire qui ne permet pas un traitement par le privé) ;
- ◆ **de contexte temporel** (intégration à une opération de restructuration urbaine).

Unique promoteur public en France, l'EPARECA joue un rôle triple de promoteur, d'investisseur et de gestionnaire. Son intervention s'inscrit dans un cadre partenarial et conventionné avec la collectivité (qui précise les modalités d'action de l'établissement public) et est placée sous l'égide d'un Comité de Pilotage présidé par le Maire ou le Président de l'EPCI.

Après saisine par la collectivité ou l'EPIC et avis au préfet de Département et aux Chambres Consulaires, il procède en 4 phases dans la conduite des projets de requalification commerciale :

- ◆ le **montage** : études préalables (de marché, commerciales, juridiques, foncières, de sûreté), projet immobilier et d'insertion urbaine, plan de financement et structuration du partenariat ;
- ◆ la **production** : acquisition du site, puis restructuration ou démolition-reconstruction et transfert des commerçants ;
- ◆ l'**exploitation** : gestion du nouvel équipement et accompagnement des commerçants jusqu'à sa stabilisation (commercialisation des surfaces, animation, mise en place des modalités de gestion qui visent à instaurer une politique locative cohérente) ;
- ◆ la **remise sur le marché** : retour au droit commun grâce à la présence de nouveaux investisseurs privés.

Le niveau de participation financière est calculé en prenant en compte la situation des communes. Il est composé d'une partie fixe qui correspond à la valorisation de l'espace commercial à la revente, et d'une partie sous la forme de subventions ajustées en fonction de la situation de la commune

Pour conforter son action, l'EPARECA dispose d'un large réseau de partenaires parmi lesquels la Caisse

Annexe IV

des Dépôts et des Consignations, les collectivités territoriales, l'ANRU et le FEDER. Une convention a ainsi été mise en place avec l'ANRU entre 2013 et 2016 pour favoriser une mutualisation de leurs moyens et renforcer l'articulation et la cohérence entre leurs interventions. De même en 2014, a été créé, en partenariat avec la CDC, la SCI « Foncièrement votre », filiale commune d'investissement immobilier destinée à soutenir le développement commercial des quartiers prioritaires de la politique de la ville à travers le portage d'une vingtaine de nouveaux centres commerciaux de proximité. Ce dispositif s'inscrit plus largement dans une collaboration ancienne entre les deux structures qui permet l'échange d'informations et des interventions conjointes. Ainsi, dans le cadre de convention de partenariat, la Caisse des Dépôts et l'EPARECA ont déjà conduit plusieurs opérations immobilières, souvent en lien avec l'ANRU.

Enfin, il a été confié à l'EPARECA la mise en place de Capville, un centre de ressource dédié au commerce et à l'artisanat dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Capitalisant l'expertise et l'expérience acquises par l'opérateur, il a vocation à accompagner les décideurs et acteurs du développement local, grâce à un travail de veille et de partage des bonnes pratiques.

Source : www.epareca.org

La réforme de la politique de la ville issue de la loi Lamy a fait entrer plusieurs centres anciens dans la géographie prioritaire et le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) comporte un nombre plus important de quartiers anciens à traiter que dans le premier programme. De ce fait, l'EPARECA est sollicité par plusieurs villes concernées par le problème de la revitalisation commerciale, et a engagé une réflexion pour se positionner sur ces sujets, en s'intéressant à différents cas concernant des villes petites ou moyennes comme Lodève, Aubenas, Pont-Saint-Esprit... La réussite des opérations traitées par l'EPARECA suscite beaucoup d'intérêt et l'expertise de l'organisme en restructuration commerciale aujourd'hui est réelle. L'objet à traiter dans les centres-villes en difficultés est toutefois assez différent puisqu'il s'agit souvent de linéaires commerciaux situés dans du bâti ancien dégradé comportant d'autres usages que le commerce et organisé selon des structures foncières complexes. Sur le plan quantitatif, l'EPARECA devrait étoffer ses équipes et augmenter ses capacités financières s'il était amené à développer son activité dans ce domaine. Il se pose également la question des besoins d'intervention hors des quartiers relevant de la politique de la ville (QPV), donc hors de l'actuel champ de compétence réglementaire d'intervention de l'EPARECA.

4.3.1.4. La Caisse des dépôts engage une action expérimentale sur le sujet de la revitalisation commerciale et globale qui intègre notamment la question du portage foncier

Dans le cadre de son repositionnement de grand opérateur technique et financier auprès des territoires, la Caisse des dépôts a identifié un besoin d'appui important des villes moyennes et petites, précisément sur le thème de la revitalisation commerciale. Elle a mis en œuvre une action expérimentale auprès de 10 villes à titre de test et, sans attendre, a proposé des conventions « centre-ville de demain » pour la revitalisation des collectivités intéressées qui déclarent vouloir mettre en œuvre une stratégie globale volontaire sur le sujet. L'intérêt de l'implication de la Caisse des dépôts est sa capacité à mobiliser son groupe et à mettre en œuvre toute une panoplie d'outils : expertise préalable et subventions d'ingénierie, mobilisation des filiales concernées du groupe, prêts de portage foncier sur fonds d'épargne, interventions en fonds propres selon des logiques d'investisseur public « avisé » mais en dehors des conditions ordinaires du marché.

Encadré 14 : Le programme d'action de la Caisse des dépôts

Face au constat d'une fragilisation du commerce dans les cœurs de ville, la Caisse des dépôts et des consignations a souhaité intervenir en faveur de leur redéveloppement. Après un travail de définition des enjeux, la CDC a positionné son action autour de 3 axes :

Annexe IV

- ◆ une convention « centre-ville de demain » dédiée aux villes moyennes ;
- ◆ des expérimentations grâce à des démonstrateurs pour développer des innovations ;
- ◆ la contribution aux dispositifs de l'État en faveur des bourgs centres.

Les conventions « centre-ville de demain »

Lancées en mars 2016 en partenariat avec l'AMF, responsable du suivi du dispositif, les conventions « centre-ville de demain » s'adressent aux villes entre 20 000 et 100 000 habitants qui connaissent un phénomène de fragilisation (vacance commerciale, vacance des logements, pauvreté, déclin démographique). Elles s'établissent sur 2 ans et sont renouvelables. Conformément au manifeste des Villes de France, elles visent à apporter une réponse globale et non sectorielle à la question de la dévitalisation des centres-villes. Ainsi, celles-ci croisent 5 enjeux différents : le foncier, les mobilités et les connexions, l'habitat, les activités de centralité (comme la culture, les loisirs, les services publics) et l'activité commerciale.

Pour apporter une solution à l'ensemble de ces problèmes, la Caisse des Dépôts propose de mobiliser une palette d'outils parmi lesquels on peut compter une ingénierie technique, juridique et financière, des prêts à court ou long terme, des investissements en fonds propres, une expertise pluridisciplinaire grâce à la mobilisation potentielle des filiales du Groupe. Elle s'appuie également sur les réseaux des SEM dans le capital desquelles elle est présente.

Son intervention est toutefois conditionnée aux pré-requis suivants :

- ◆ la caractérisation de la fragilité de la situation de la commune ;
- ◆ le portage d'un projet de redynamisation ou d'un plan d'action transversal (économie, commerce, services, déplacements, qualité de vie...) et concentré sur quelques centralités urbaines et la reconquête de l'hypercentre. A défaut de projet, la commune peut bénéficier d'un accompagnement pour le définir ;
- ◆ la signature de la convention par la commune et l'intercommunalité à la fois pour une maîtrise et une régulation à l'échelle du bassin de vie de l'urbanisme.

Un réseau de 10 démonstrateurs

Dans le cadre d'une démarche expérimentale visant à améliorer ses outils et ses méthodes, la Caisse des Dépôts s'appuie sur un réseau de 10 villes comprenant Cahors, Châlons-en-Champagne, Flers, Lunéville, Miramas, Nevers, Perpignan, Valence, Vierzon et une commune d'Outre-Mer qui reste à définir. Ces communes constituent un « laboratoire territorial » qui s'étend sur 8 régions.

A titre d'exemple, les pistes envisagées pour développer des instruments d'action innovants sont : la recherche des solutions permettant la reconquête de l'immobilier commercial sans maîtrise foncière publique, la mise à disposition d'une offre « industrielle » pour traiter les friches de centre-ville, la mise en place d'un stationnement « intelligent » ou encore le traitement des immeubles vacants.

Le Groupe ambitionne maintenant d'élargir son dispositif, afin que chaque région soit représentée par l'une de ses villes dans le dispositif. Il projette également de mettre en place un système d'évaluation des initiatives menées.

La contribution aux dispositifs de l'État

La Caisse des Dépôts intervient aussi en appui des programmes gouvernementaux qui concernent des territoires de plus petite taille.

Dans le cadre de l'Appel à Manifestation d'Intérêt « Centres-bourgs », animé par le CGET et l'ANAH, le Groupe propose ainsi un co-investissement du projet ou d'études complémentaires aux 54 communes (de moins de 10 000 habitants) lauréates.

De même, les directions régionales de la CDC participent à la détection et à l'accompagnement des projets au dispositif élargi de soutien à l'investissement local en centre-bourg qui concernent les communes comptant jusqu'à 50 000 habitants.

Source : Mission, à partir des entretiens réalisés, des documents fournis par la Caisse des Dépôts et de l'article « L'AMF et la Caisse des Dépôts s'associent pour reconquérir les centres-villes (publié par Localtis le 4 Avril 2016).

La Caisse des dépôts, traditionnellement proche du monde de l'économie mixte, est actionnaire de la plupart des SEM qui interviennent en matière de renouvellement urbain des quartiers anciens et notamment en matière de requalification commerciale. Elle annonce

aussi son intérêt à participer à la capitalisation de sociétés de portage foncier commercial, à caractère transitoire mais aussi pérenne.

4.3.2. La mise en œuvre de projets locaux dans le cadre d'une politique nationale suppose un déploiement significatif de savoir-faire

Pour disposer des moyens opérationnels de mettre en œuvre des démarches de revitalisation des centres-villes intégrant une mobilisation significative du foncier commercial, il convient de déployer sur la France entière un réseau de compétences et de structures qui soit calibré à la hauteur des besoins des villes, porteuses des projets urbains et commerciaux ambitieux.

4.3.2.1. Au niveau du conseil, la mobilisation d'une ingénierie de qualité doit permettre aux villes moyennes d'engager un projet adapté à leur contexte

L'engagement d'un nombre important de projets de requalification commerciale urbaine suppose une capacité d'expertise disponible et une incitation auprès des villes concernées à utiliser les structures de conseil. Les opérateurs qui disposent d'un savoir-faire « tourné vers l'action » en matière de revitalisation du commerce doivent également pouvoir être sollicités à titre de conseil amont afin que les intentions politiques se traduisent par des projets concrets et réalistes. On peut estimer à ce sujet que la mise en place d'une *task force* à partir de l'expertise de l'EPARECA, de la SEMAEST et de quelques autres SEM les plus avancées sur le sujet serait une initiative intéressante tant pour développer les moyens de conseil pré-opérationnel auprès des villes que pour former, accompagner et appuyer les opérateurs locaux amenés à intervenir sur ces sujets.

Ce centre de ressources, s'appuyant sur les meilleurs experts du domaine et connecté à l'ensemble des opérateurs et autres intervenants locaux pourrait constituer, sous l'appellation « *Commerces en cœur de ville* », un réseau national mobilisable par toutes les villes concernées.

4.3.2.2. Au niveau opérationnel, un réseau s'appuyant sur le savoir-faire des SEM pionnières et de l'EPARECA doit se déployer sur tout le territoire

Alors que la boîte à outils réglementaire est déjà bien fournie (concession d'aménagement, CRAC, divers droits de préemption...), c'est sa mise en œuvre qui pose question. Aussi, le déploiement d'un ensemble de capacités opératoires est un enjeu majeur pour répondre aux besoins des villes. La question est à la fois quantitative et qualitative. On peut estimer qu'une centaine de projet pourraient émerger, répartis sur tout le territoire national, et se dérouler en moyenne sur une dizaine d'années. L'intérêt des villes de disposer d'opérateurs proches du terrain, la nature même des projets, en interface avec diverses problématiques locales d'urbanisme, de logement ou de développement économique, le savoir-faire déjà déployé au service du renouvellement des centres anciens sont autant de facteurs qui suggèrent de s'appuyer prioritairement sur des outils tels que les SEM et SPL. En première analyse, le développement de 20 à 25 sociétés dans ce domaine permettrait de répondre aux besoins. Celles-ci pourraient, comme c'est déjà le cas dans le cadre du pôle d'échange de la SCET, s'organiser en réseau de compétence dans le cadre de « France commerce ».

Encadré 15 : L'exemple de l'opération Cœur de ville à Vierzon

Commune de 27 000 habitants, Vierzon jouit d'un environnement de qualité et d'une desserte tant ferroviaire (axes Nantes-Lyon, Paris-Limoges et Paris-Toulouse) qu'autoroutière (A71, A85, A20) exceptionnelle. Ancienne ville industrielle, Vierzon connaît cependant aujourd'hui un phénomène de dévitalisation et de déqualification de son centre-ville qui se traduit par une importante vacance

Annexe IV

commerciale (plus de 10%) et dans le parc de logements (14%).

Pour lutter contre ce phénomène, la ville a sollicité la SEM Territoria, en 2010, dans le cadre d'une concession d'aménagement d'une durée de 10 ans. Son périmètre couvre 88 hectares.

L'activité commerciale apparaît comme un axe stratégique de son action qui comprend également le traitement des espaces publics et le logement (pour lequel ont été mobilisés des leviers aussi bien incitatifs, comme une OPAH et une inscription au programme PNRQAD, que coercitifs avec une opération ORI sur 16 immeubles).

En matière d'activité commerciale s'est concentrée, la SEM s'est appuyée sur le FISAC qui a permis de réaliser un plan d'intervention pour la redynamisation du commerce de proximité. Cela a notamment contribué aux actions suivantes :

- ◆ un remembrement de l'armature commerciale (« compactification » du linéaire, travail sur les centralités, ouverture de nouveaux espaces publics par la démolition de certains îlots) ;
- ◆ une acquisition de murs sur les principaux axes commerciaux, en vue de la rénovation de certains locaux commerciaux et de leur remise sur le marché ;
- ◆ un démarchage des enseignes, notamment grâce au recrutement d'un manager de centre-ville ;
- ◆ la création de la Fédération des Artisans et des Commerçants de Vierzon « Cœur de ville » qui s'est concrétisée par le développement de nouveaux services et de nouvelles animations urbaines (sonorisation du centre-ville,) et commerciales (e-commerce, chèques-cadeaux, carte de fidélité).

Si le projet n'est pas terminé, les conclusions intermédiaires du Directeur de la SEM Territoria, P. Rivard permettent de mieux comprendre la situation actuelle de Vierzon en 2015. La ville souffre toujours d'un déficit d'image et d'attractivité, malgré un patrimoine riche et la réussite de la lutte contre la vacance commerciale est variable selon les secteurs de l'opération (depuis 2011, de 38 % à 7 % dans la zone Gabriel Péri, mais de 41 % à 52 % à Joffre. Globalement, la vacance dans les 10 zones principales répertoriées a augmenté dans deux d'entre elles, s'est stabilisée dans trois et a chuté dans cinq des zones.

Source : SCET.

Des concessionnaires privés d'aménagement peuvent également intervenir, s'ils en ont les capacités et si la collectivité locale leur confie la mise en œuvre de l'opération d'aménagement. Le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession, ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution. Il peut être chargé par le concédant d'acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par la voie d'expropriation ou de préemption. Il procède à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession.

Encadré 16 : Les opérations d'aménagements

« Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations.

Toute action ou opération d'aménagement faisant l'objet d'une étude d'impact doit faire l'objet d'une étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone, en particulier sur l'opportunité de la création ou du raccordement à un réseau de chaleur ou de froid ayant recours aux énergies renouvelables et de récupération »

Source : Code de l'urbanisme, art. L. 300-1

Annexe IV

Comme évoqué précédemment (§3.1.2), le cadre d'intervention peut être la concession s'il s'agit d'une opération d'aménagement globale ou bien le CRAC qui constitue un cadre d'action juridiquement adapté lorsqu'il n'y a pas de réalisation d'équipements publics (ce qu'implique normalement une concession). La fédération des EPL indique toutefois que le régime de financement des CRAC devrait être précisé afin notamment de sécuriser l'apport, le plus souvent nécessaire, de participations financières publiques ; elle a préparé à cet effet un complément qui pourrait être apporté à l'article 19 de loi n° 2014-626 du 18 juin 2014.

Il serait effectivement utile de compléter le dispositif du CRAC afin de sécuriser l'apport de participations financières publiques, en s'appuyant sur les réflexions de la fédération des EPL.

Encadré 38 : Proposition de la Fédération des EPL

L'article 19 de loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises institue un nouveau dispositif qui permet à l'Etat, aux collectivités territoriales, ainsi qu'à leurs établissements publics de conclure à titre expérimental, et pour une période de cinq ans à compter de la date de sa promulgation, des contrats dits « de revitalisation artisanale et commerciale » en vue de favoriser la redynamisation du commerce et de l'artisanat. Le décret n°2015-815 du 3 juillet 2015 est venu préciser la procédure d'attribution de ces contrats, qui doivent être mis en concurrence, sans détailler plus avant leurs conditions financières de mise en œuvre.

Contrairement à la concession d'aménagement, le contrat de revitalisation artisanale et commerciale ne requiert pas la réalisation d'équipements publics. Selon la fédération des EPL, la difficulté opérationnelle du contrat de revitalisation artisanale et commerciale réside actuellement dans le régime de financement des opérations. La réalisation de projets dans le cadre de ces contrats a vocation à être financée par la revente des biens acquis et le portage peut être assuré par l'emprunt. Or, on ne peut garantir a priori l'équilibre des bilans de ces opérations dans toutes les situations rencontrées. Il est donc important de permettre et de sécuriser la participation financière des personnes publiques concernées.

Dans l'article 19 de la loi Pinel, l'indication selon laquelle « les conditions financières de réalisation de l'opération » doivent être précisées dans le contrat ne semble pas suffisante pour fonder une participation du pouvoir adjudicateur au coût de l'opération. De même, faute de fondement légal ou réglementaire, il n'apparaît juridiquement pas sécurisé que la personne publique signataire puisse consentir des avances dans le cadre de ces contrats, quelle que soit la nature juridique de l'opérateur.

Source : Fédération des EPL, entretien mission.

Source : Mission

Il conviendrait aussi de tirer un premier bilan des CRAC engagés, sans attendre la fin de la période d'expérimentation, afin de faciliter et promouvoir le cas échéant l'usage de cet outil dans les cas où est plus adapté que la concession.

Annexe IV

L'EPARECA est aussi à même de développer une capacité opérationnelle dans ce domaine, en fonction des suites qui seront données à la réflexion engagée en son sein sur le principe, l'ampleur et les modalités de ce nouveau champ possible d'intervention. Il se poserait notamment la question du périmètre légal d'action de l'établissement, celle du modèle économique et celle de la durée d'intervention qui peut être en centre ancien plus longue que le temps habituel de portage de l'EPARECA. Surtout, traiter un nombre significatif de projets nécessiterait une certaine proximité et des moyens appropriés, donc la mise en place d'équipes locales et sans doute de filiales ou de structures régionales pour lesquelles il pourrait être demandé aux Régions de s'impliquer. Cette éventualité n'est pas à écarter, tout comme celle d'organiser des consortiums d'opérateurs, notamment si le déploiement des SEM et SPL est insuffisant ou s'il y a difficulté à mobiliser ou mettre en place un opérateur local compétent sur certains sites. En dehors de cette hypothèse, l'EPARECA pourrait continuer de se déployer sur les enjeux de restructuration d'ensembles commerciaux de banlieue et de périphérie, être le ferment du centre de ressource et d'appui national évoqué ci-dessus, et intervenir directement sur des cas délimités par des critères précis d'intervention, dans des situations techniquement ou financièrement difficiles, par exemple pour une action particulière sur un objet urbain spécifique ou sur un ensemble commercial bien identifié.

Enfin les établissements publics fonciers devraient être invités à opérer plus largement en amont (acquisition, démolition, pré-aménagement, portage) des opérations de restructuration urbaine, en étendant au foncier commercial les interventions que certains d'entre eux développent déjà sur du tissu d'habitat ancien ou des friches.

4.3.2.3. Le portage foncier et de la gestion pérenne des principaux ilots commerciaux centraux suppose un partenariat étroit entre municipalité, propriétaires et commerçants

On a pu observer qu'un projet global de revitalisation commerciale suppose non seulement des actions d'incitation et d'animation mais aussi, le plus souvent, une intervention plus ou moins forte sur le « foncier commercial ». Celle-ci prend la forme d'acquisitions, en général de biens immobiliers commerciaux, beaucoup plus rarement de baux commerciaux, à l'amiable ou par voie de préemption. Dans le cas atypique de Paris, la SEMAEST indique qu'une intervention sur à peine 5 % de l'immobilier commercial suffit le plus souvent à organiser la maîtrise du projet et susciter les évolutions nécessaires. Dans des villes petites et moyennes dont le centre-ville est affecté d'un taux de vacance commerciale élevé, des acquisitions en proportion plus importante peuvent être nécessaires en vue d'une restructuration du bâti et des commerces et d'un portage au moins transitoire permettant de gérer de façon adaptée le processus de requalification (baux temporaires, loyers progressifs...) C'est le plus souvent le rôle d'un opérateur de transformation urbaine agissant pour le compte de la ville dans le cadre d'une concession.

Annexe IV

On peut s'interroger sur la question du portage foncier au-delà de la phase de restructuration et du temps du projet. La propriété immobilière est souvent très morcelée, gérée selon des intérêts en contradiction avec une logique de revalorisation. Il est donc souhaitable de disposer de structures qui gèrent dans la durée tel immeuble ou local stratégique, tel îlot, telle rue commerçante d'un centre-ville. La gestion coordonnée par un acteur spécialisé d'un ensemble de pieds d'immeubles, le fameux « linéaire commercial », est un atout majeur. Ces structures peuvent être des foncières privées spécialisée mais elles n'existent pas toujours et ne sont pas d'emblée prêtes à s'investir dans un site en voie de requalification mais encore fragile. C'est pourquoi il est utile que la collectivité locale et, si possible, le groupement des commerçants suscitent la création de foncières, comme la foncière « Paris commerce » mise en place dans le cadre de l'opération Vital'quartier (cf §2.4.1. encadré 9). Ces foncières pourraient être capitalisées par la SEM/SPL locale, la Caisse des dépôts, d'autres banques et acteurs privés. Ces foncières d'initiative publique agiront de façon complémentaire aux foncières privées et de façon adaptée à des territoires en voie de requalification. Comme dans l'exemple de Vital'quartier, ces foncières devraient aussi pouvoir prendre en gestion, selon des modalités appropriées, du patrimoine privé ou public (comme des pieds d'immeubles appartenant à un bailleur social) qui joue un rôle dans l'armature commerciale locale.

Il est donc souhaitable d'encourager la création de foncières commerce et faciliter le développement de leur rôle, en synergie avec les autres acteurs immobiliers concernés.

4.3.2.4. L'État, les régions et les villes pourraient contractualiser leurs moyens et s'appuyer notamment sur la Caisse des dépôts et des « foncières commerce » pour bénéficier d'ingénierie financière (prêts, préfinancement, garanties) et technique

La mise en œuvre de projets de requalification de centres-villes et la pérennisation de leurs effets dans le temps nécessitent des moyens techniques et opérationnels, notamment la mise en œuvre d'un puissant réseau d'opérateurs et de sociétés de portage du foncier commerce ; on a vu que la Caisse des dépôts pouvait être sollicitée pour renforcer ce réseau là où cela est nécessaire et à contribuer à la capitalisation des opérateurs et des sociétés de portage.

La mise en œuvre des projets nécessite également un dispositif financier complet adapté à des situations locales qui présentent des perspectives de valorisation mais dans lesquelles le jeu du marché ne fonctionne pas immédiatement de façon satisfaisante. Il convient donc de définir un modèle économique qui se caractérise par une mobilisation progressive de la sphère privée en passant par des phases d'amorçage et d'incertitude. Cela suppose, dans une part importante des situations, une part de financement public qui pourra être mobilisée selon un cofinancement de l'ensemble des collectivités (Etat, Régions, Villes) complété par l'apport de fonds européens dans le cadre de la politique communautaire en faveur des villes.

Cela suppose également une « ingénierie financière » qui pourrait être apportée et organisée par la Caisse des dépôts : préfinancements et avances, prêts de portage foncier, dispositifs de garantie, apport de fonds propres pour la capitalisation des sociétés opératrices et foncières (en investissement avec le privé ou en attente de la montée en régime de son intervention).

5. En complément, un projet de reconquête commerciale du centre-ville peut nécessiter des moyens complémentaires et faire appel à une boîte à « bonnes pratiques » partagée

5.1. Les différents moyens financiers et fiscaux d'accompagnement mobilisables doivent à la fois s'inscrire dans une stratégie plus globale du territoire et permettre aux commerçants indépendants de mieux s'adapter aux évolutions à venir du commerce

5.1.1. Le maintien du FISAC³³ ne semble justifié que s'il cible son intervention sur les besoins d'adaptation des commerçants aux nouvelles exigences servicielles des consommateurs

Le rapport du Sénat relatif à la loi de finance 2015 précise l'objectif du FISAC : « *créé par l'article 4 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989, le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) a pour vocation de soutenir l'adaptation de l'offre commerciale et artisanale de proximité dans les zones fragilisées par les évolutions économiques et sociales, particulièrement en milieu rural, à la périphérie des grandes villes ou dans les zones urbaines sensibles.* »

Jusqu'en 2014, le fonds fonctionne selon une logique de « guichet » : il définit des critères d'éligibilité à partir desquels les porteurs de projets peuvent engager une demande de subvention. Le fonds n'est pas ciblé sur un axe de soutien spécifique.

Un référé de la Cour des Comptes du 31 juillet 2014 souligne les dysfonctionnements de la gestion du FISAC, malgré l'effort de modernisation et de simplification engagé en 2010, notamment :

- ◆ la double instruction des dossiers par la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et par la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (ex-DGCIS devenu DGE) entraînant un surinvestissement de moyens humains, et un rallongement du délai d'instruction du fait des lourdeurs administratives ;
- ◆ les difficultés financières susceptibles d'être générées par ces délais, qui mettent en danger l'action des porteurs de projet ;
- ◆ l'élargissement des critères d'éligibilité des projets concomitant à une réduction des crédits alloués au fond, aboutissant à une « impasse budgétaire » estimée à 80 M€ en 2014 ;
- ◆ la gestion du fonds, confiée au régime social des indépendants (RSI), se révélant très coûteuse.

Au vu de ces conclusions, la nouvelle rédaction de l'article L.750-1-1 du code de commerce figurant à l'article 61 de la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises modifie le pilotage et les règles de fonctionnement du FISAC. En passant d'une logique de « guichet » à une politique d'appel à projet, le pilotage du FISAC doit permettre à la fois de répondre aux priorités gouvernementales et de cibler les dépenses du fonds pour mieux respecter la contrainte budgétaire.

³³ Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce.

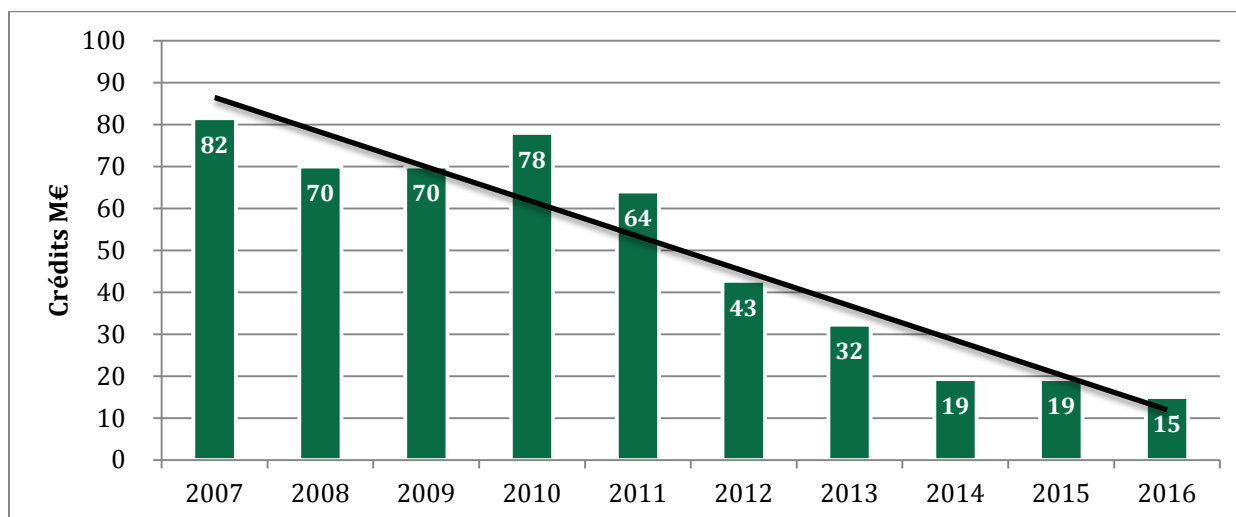
Annexe IV

Tableau 4 : Évolution des dépenses d'engagements et des crédits nets du FISAC sur la période 2007-2016

Crédits (M€)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
LFI	81,5	70	70	78	64	42,7	32,3	19,3	19,3	15
Régulation budgétaire et redéploiements internes	-11,1	-29,1	7,1	1,5	2,6	-0,9	12,7	9,3	-	-
Total disponible	70,4	40,9	77,1	79,5	66,6	41,8	45	28,6	19,3	15
Dépenses engagements (M€)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	-	-
Opérations urbaines et rurales	54,4	46,5	56,7	46,4	56,5	31	31,2	53,8	-	-
Développement économique	13	13	12,7	15	13,5	8,3	4,5	4	-	-
Opérations nationales diverses (dont études)	11,5	16,2	18,1	24,3	10,3	13	8,1	8,6	-	-
Total des dépenses	78,9	75,7	87,5	85,7	80,3	52,3	43,8	66,4	-	-
Crédit nets (M€)	-8,5	-34,8	-10,4	-6,2	-13,7	-10,5	-1,2	-37,8	-	-

Source : Sénat

Graphique 1 : Évolution des crédits du FISAC entre 2007 et 2016



Source : Mission "Économie" et CCF "Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés" (et articles 52 et 53), 2016.

Annexe IV

Les modalités d'application du nouvel article L.750-1-1 sont fixées par le décret n°2015-542 du 15 mai 2015, entré en vigueur le 17 juin 2015 et par un règlement d'appel à projets. Pour le budget 2016, 15 M€ sont attribués au FISAC qui porte également le programme de développement économique via les chambres consulaires (DEVECO) et le projet de rénovation des stations-services indépendantes.

Le décret détaille le dispositif mis en place, qui permet de subventionner deux types d'opération :

- ◆ les opérations collectives *« visent à maintenir ou améliorer le tissu des entreprises commerciales, artisanales et de services dans les pays, les groupements de communes rurales, les centres-villes ainsi que les quartiers des communes de plus de 3 000 habitants »*. Elles *« concernent un ensemble d'entreprises relevant d'un secteur géographique donné, fragilisé par l'évolution démographique ou par une situation économique particulièrement difficile, et dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1 million d'euros hors taxes »* ;
- ◆ *« les opérations individuelles en milieu rural concernent les entreprises de proximité mentionnées à l'article 1er, qui souhaitent soit s'implanter, soit se moderniser dans les centres-bourgs des communes dont la population est inférieure à 3 000 habitants »*.

Il définit les porteurs de projets éligibles (communes, organismes de coopération intercommunale, chambre de l'industrie et du commerce, les chambres de métiers et de l'artisanat, les sociétés d'économie mixte, et, pour les opérations individuelles, les entreprises de proximité), ainsi que les dépenses éligibles par types d'opération :

- ◆ pour les opérations collectives, les dépenses d'investissement ciblant la dynamisation de l'activité artisanale et commerciale et de la prestation de service et certaines dépenses de fonctionnement (conseil, audit, étude commerciale, etc.) ;
- ◆ pour les opérations individuelles, les dépenses d'investissement visant la modernisation ou la création d'entreprises.

Le décret fixe également les maxima de subvention à savoir 30 % pour les dépenses de fonctionnement et 20 % pour les dépenses d'investissement (excepté pour les aménagements relatifs à « l'accessibilité des entreprises à tous les publics » qui bénéficie d'un subventionnement à 30 %). Le montant de l'aide financière est limité à :

- ◆ 400 000 € pour les opérations collectives en milieu rural et quartiers urbains prioritaires ;
- ◆ 200 000 € pour les autres opérations collectives en milieu urbain ;
- ◆ 100 000 € pour les opérations individuelles en milieu rural dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par une collectivité publique.

Le règlement de l'appel à projet publié le 28 mai 2015 précise le ciblage thématique du FISAC. Les projets visés par l'appel à projet doivent répondre à l'un des trois objectifs suivants :

- ◆ *« la modernisation, la création et l'attractivité des derniers commerces et des commerces multiservices dans les zones rurales »* ;
- ◆ *« la modernisation et la diversification des stations-services qui assurent le maillage du territoire et dont la gestion est assurée par un exploitant indépendant ou par une commune »* ;
- ◆ *« l'accessibilité des commerces à tous les publics »*.

Il précise aussi les zones géographiques prioritaires, à savoir les communes classées en zone de revitalisation rurale (ZRR) et les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPPV).

Annexe IV

Les porteurs de projet concernés remettent leur dossier de demandes de subvention à la DIRECCTE qui les transmet à la direction générale des entreprises (DGE) après avoir vérifié qu'ils sont complets et conformes au règlement de l'appel à projet. Le comité de sélection réuni par la DGE examine les candidatures et soumet une proposition de subvention pour chacun des dossiers retenus, classés par ordre de mérite. Cette proposition est soumise à l'approbation du ministre du commerce et de l'artisanat qui signe les décisions de subventions.

Ces priorités thématiques et géographiques seront *a priori* maintenues 2 à 3 ans dans le but de stabiliser les nouvelles modalités du programme. Au vu de cette priorisation, le FISAC ne paraît plus susceptible de financer les aménagements urbains situés en dehors des QPPV. Juridiquement, il reste toutefois habilité à financer les projets de dynamisation commerciale urbaine (rénovation des vitrines, animation des centres-villes, signalétique commerciale, etc.).

En synthèse, la mission considère que le FISAC ne peut pas résoudre le problème de la vacance commerciale car il ne constitue pas un levier (financier) structurel et que si par le passé son fonctionnement a été fortement critiqué, il semble que sa réforme récente puisse en améliorer l'usage.

Lors des entretiens menés par la mission l'ensemble des acteurs du commerce, indépendamment notamment, a confirmé l'intérêt, même limité parfois, d'un appui FISAC qui peut par ailleurs constituer un levier.

Il semble utile de fixer des conditions d'éligibilité du FISAC qui oblige l'ensemble des acteurs à s'inscrire dans une stratégie plus globale qui utiliserait les autres leviers plus structurels évoqués supra. Le FISAC pourrait alors être mobilisé selon les orientations suivantes:

- ◆ son utilisation doit aussi porter sur l'accompagnement des commerçants vers une diversification digitale de leur activité et leur transition numérique ;
- ◆ l'intégrer à une stratégie globale commerciale au niveau de la ville. L'octroi de financement FISAC serait favorisé dans les territoires qui sont entrés dans une véritable politique de reconquête ou de consolidation commerciale de leur centre-ville selon les modalités et avec tout ou partie des leviers structurels évoqués dans les parties précédentes de l'annexe.

5.1.2. La fiscalité spécifique liée aux commerces ne semble constituer qu'un intérêt de rendement sans effet certain sur les comportements

La mission s'est intéressée à deux taxes spécifiques à l'activité commerciale : la taxe sur les surfaces commerciales (TaSCoM) et la taxe annuelle sur les friches commerciales (TFC).

5.1.2.1. La taxe sur les surfaces commerciales (TaSCoM) présente un intérêt de rendement sans effet certain sur la régulation des surfaces implantées

Les commerces exploitant une surface de vente de détail de plus de 400 m² et réalisant un chiffre d'affaires hors taxe de plus de 460 000 € sont soumis à la taxe sur les surfaces commerciales (TaSCoM).

Depuis 2011, la TaSCoM est perçue au profit de la collectivité locale (commune ou EPCI) dans laquelle est implanté l'établissement imposable. Celle-ci peut faire évoluer le montant dû par délibération en fixant un coefficient multiplicateur compris entre 0,8 et 1,2 depuis le 1^{er} janvier 2012. De plus, à partir de 2015 (loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificatives) une majoration de 50 % peut être appliquée aux établissements dont la surface de vente excède 2 500 m². Cette majoration s'applique avant la modulation effectuée par les collectivités locales.

Annexe IV

Tableau 5 : Évolution de la TaSCom entre 2011 et 2015 –périmètre mission.

		Villes moyennes	Grandes villes centres	Villes moyennes et EPCI (bloc communal)	Grandes villes centres et EPCI (bloc communal)
Montant total	2011	46 807 665	16 586 215	200 588 873	62 936 088
	2015	31 337 438	17 839 456	245 994 029	72 563 037
	Évolution	-33,1 %	7,6 %	22,6 %	15,3 %
Montant moyen par commune	2011	51 437	473 892	288 202	2 170 210
	2015	34 437	509 699	353 440	2 502 174
Nombre de communes		910	35	696	29

Source : DGFIP, traitements bureau GF-3C et mission.

La TaSCom avait pour vocation initiale d'organiser une « péréquation financière » au bénéfice des « petits » commerçants en fiscalisant les grands projets commerciaux. Cette taxe est aussi devenue une taxe de rendement et a réintégré le régime du budget général. La mission souligne deux points de vigilance :

- ◆ une trop forte hausse pourrait être néfaste en décourageant dans certains territoires moins attractifs l'installation d'enseignes locomotives ;
- ◆ depuis 1972, date de promulgation de la loi, les établissements ouverts avant 1960 en sont exonérés. Au-delà des débats sur « l'équité fiscale », toute évolution concernant cette exonération devrait bien prendre en compte l'analyse des conséquences éventuelles sur le maintien de l'activité de certains établissements concernés qui peuvent constituer, en province notamment, des locomotives pour les cœurs de villes concernés.

5.1.2.2. La taxe sur les friches commerciale est peu utilisée par les collectivités locales

L'article 126 de la loi n°2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 a mis en place une taxe annuelle sur les friches commerciales (TFC) à partir du 1^{er} janvier 2008 qui concerne certains biens commerciaux inexploités. L'objectif étant de redynamiser les centres-villes et d'inciter au maintien d'activités commerciales.

Cette taxe peut être mise en place à la décision des communes ou de l'EPCI où est situé le bien imposable dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A bis du CGI. Elle porte sur les locaux à usage commercial « qui ne sont plus affectés à une activité entrant dans le champ de la cotisation foncière des entreprises³⁴ depuis au moins deux ans³⁵ au 1^{er} janvier de l'année d'imposition et sont restés inoccupés pendant cette période ». Les taux de cette taxe sont évolutifs :

- ◆ 10%, la première année d'imposition ;
- ◆ 15 % la deuxième année d'imposition ;
- ◆ 20 % à partir de la 3^{ème} année³⁶.

Cependant, ils peuvent être majorés par décision de la commune ou de l'EPCI dans la limite du double.

Encadré 39 : Article 1530 du CGI sur la taxe annuelle sur les friches commerciales

I.-Les communes peuvent, par une délibération prise dans les conditions prévues au I de l'article 1639

³⁴ Tel qu'il est défini à l'article 1447 du CGI.

³⁵ Loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012. Le premier texte fixait la durée à cinq ans.

³⁶ Avant 2012, chaque taux était plus faible de 5 points.

Annexe IV

A bis, instituer une taxe annuelle sur les friches commerciales situées sur leur territoire. Toutefois, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant une compétence d'aménagement des zones d'activités commerciales peuvent, par une délibération prise dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A bis, instituer cette taxe en lieu et place de la commune.

II.-La taxe est due pour les biens évalués en application de l'article 1498, à l'exception de ceux visés à l'article 1500, qui ne sont plus affectés à une activité entrant dans le champ de la cotisation foncière des entreprises défini à l'article 1447 depuis au moins deux ans au 1er janvier de l'année d'imposition et qui sont restés inoccupés au cours de la même période.

Pour l'établissement des impositions, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale communique chaque année à l'administration des impôts, avant le 1er octobre de l'année qui précède l'année d'imposition, la liste des adresses des biens susceptibles d'être concernés par la taxe.

III.-La taxe est acquittée par le redevable de la taxe foncière au sens de l'article 1400.

IV.-L'assiette de la taxe est constituée par le revenu net servant de base à la taxe foncière sur les propriétés bâties défini par l'article 1388.

V.-Le taux de la taxe est fixé à 10 % la première année d'imposition, 15 % la deuxième et 20 % à compter de la troisième année. Par une délibération prise dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A bis, ces taux peuvent être majorés dans la limite du double par le conseil municipal ou le conseil de l'établissement public de coopération intercommunale.

VI.-La taxe n'est pas due lorsque l'absence d'exploitation des biens est indépendante de la volonté du contribuable.

VII.-Le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions de la taxe sont régis comme en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties.

VIII.-Les dégrèvements accordés en application du VI ou par suite d'une imposition établie à tort en application du II sont à la charge de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale. Ils s'imputent sur les attributions mensuelles de taxes et les impositions perçues par voie de rôle.

Source : Code général des impôts.

En 2014, seules 39 communes possèdent des locaux imposés sur 73 communes ayant mis en place la TFC. Le nombre de locaux commerciaux vacants taxé est de 210 pour un montant de 132 185 €. La forte hausse des locaux commerciaux assujettis entre 2013 et 2014 provient de la réforme de 2012 sur le changement de la durée nécessaire avant l'imposition. Néanmoins, deux raisons peuvent être avancées à ce faible nombre de communes et d'EPCI ayant institué cette taxe :

- ◆ la difficulté pour les collectivités territoriales à identifier les friches commerciales imposables ;
- ◆ le possible caractère essentiellement involontaire de l'inexploitation des locaux commerciaux.

Ce sont essentiellement des petits commerces qui sont concernés par la TFC. Les montants de la TFC ne sont assez élevés pour remplir l'objectif initial de cette taxe. En effet, ils n'encouragent pas le propriétaire à mettre sur le marché son bien et donc ne favorisent pas la reprise d'une activité commerciale. La mission *Évaluation de politique publique – Mobilisation des logements et des bureaux vacances* met en évidence que les propriétaires concernés sont des « commerçants retraités dont le logement personnel est situé au-dessus de l'ancien fonds de commerce, et localisés dans des zones peu attractives ».

53 % des commerces assujettis à la TFC en 2012 puisqu'inoccupés en 2008 le sont toujours en 2014. Les commerces qui sont remis sur le marché sont ceux récemment soumis à TFC et quasiment les trois quart (73 %) de ceux assujettis à la TFC en 2008-2009 le sont encore en 2014.

En conclusion, la taxe sur les friches commerciales est peu utilisée et représente un faible rendement pour les collectivités territoriales. Mieux ciblée, cette taxe pourrait, dans les territoires où la demande de locaux commerciaux existe, inciter les propriétaires à remettre plus vite et avec moins d'exigence leur bien sur le marché.

Néanmoins face parfois à un déficit de la demande, la TFC peut aussi avoir des conséquences inverses à l'objectif recherché en accentuant les difficultés financières sur un propriétaire qui ne trouve pas à louer ou vendre. Cela explique certainement pourquoi les communes n'utilisent que peu ce dispositif.

5.1.3. Les instruments financiers et fiscaux de soutien aux commerces des quartiers de la politique de la ville pourraient voir leur champ élargi et bénéficier aux centres-villes structurellement touchés par la vacance commerciale

Le CGET dans une étude publiée en février 2016 intitulé « Les commerces dans les quartiers (QPV) : une offre à revitaliser et diversifier » a établi un diagnostic sur le commerce dans les QPV pour connaître « les handicaps des équipements actuels d'une part, et les besoins et comportements de consommation des habitants des quartiers d'autre part, pour mieux y répondre. »

Dans les quartiers de la politique de la ville (QPV), la faiblesse des revenus des ménages limite leur pouvoir d'achat. La concentration de population à bas revenus est précisément le critère unique qui définit dorénavant ces quartiers, depuis la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014³⁷.

La revitalisation et la diversification de l'offre commerciale dans les quartiers prioritaires de la ville ont justifié la mise en place d'un soutien public durable, de nature à compenser les handicaps qui freinent le dynamisme commercial de ces quartiers. Des mesures fiscales et financières ont été prises en direction de ces quartiers QPV. La mission considère, hors définition de QPV, que sur un périmètre de sauvegarde communal défini et pour certaines villes moyennes structurellement touchées par la vacance commerciale que certains instruments financiers et fiscaux déployés dans les QPV pourraient utilement être utilisés.

Encadré 40 : Les instruments financiers et fiscaux de soutien aux commerces des QPV

L'État mobilise, en lien avec les collectivités territoriales, deux mesures générales visant à redynamiser l'économie dans les QPV et dont peuvent bénéficier les activités commerciales :

- ◆ des exonérations fiscales sont mises en place dans le cadre des zones franches urbaines, réformées et renommées au 1er janvier 2015 « Territoires entrepreneurs » ;
- ◆ une allocation de 500 millions d'euros est mobilisée, sur la période 2015-2020, pour renforcer les fonds propres des entreprises qui s'installent dans les QPV. Ils proviennent pour moitié de la Caisse des dépôts et pour moitié, du programme d'investissements d'avenir « ville durable et solidaire », axe 2 « diversification des fonctions dans les quartiers de la politique de la ville », mis en œuvre par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). En outre, deux dispositifs sont plus directement réservés aux commerces de proximité :
 - l'État finance l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), qui conduit et porte des opérations d'implantation et de développement d'activités commerciales dans les QPV. EPARECA réalise des travaux de réhabilitation ou, plus souvent, de construction d'un nouvel équipement commercial. Après

³⁷ DARRIAU V., HENRY M. et OSWALT N. Politique de la ville en France métropolitaine : une nouvelle géographie recentrée sur 1 300 quartiers prioritaires. France, portrait social, 2014, p. 151-165.
http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&id=4411

livraison, il en assure temporairement le démarrage de l'exploitation. EPARECA accompagne les commerçants jusqu'à la stabilisation de leur chiffre d'affaires. Après quatre ans en moyenne, il met en vente l'équipement auprès d'investisseurs privés.

- la loi de finances pour 2015 instaure un abattement de la taxe sur le foncier bâti et de la contribution économique territoriale réservé aux commerces qui emploient moins de dix salariés et dont le chiffre d'affaires annuel hors taxe ou le total de bilan n'excède pas 2 M€. La réduction de ces impôts est destinée à favoriser une implantation pérenne des commerces de proximité.

Source : CGET, « Les commerces dans les quartiers : une offre à revitaliser et diversifier », février 2016, #13.

5.2. Une « boîte à idées » à destination des acteurs du commerce indépendant doit être partagée et complétée au fil de l'eau des bonnes pratiques

La mission a relevé de nombreuses propositions et idées destinées à redonner un souffle aux commerces de centre-ville. Elles permettent de mieux prendre en compte l'évolution des déterminants du commerce dans le but de :

- ◆ rendre plus attractive l'expérience commerciale en centre-ville, en redéfinissant son identité et les concepts sur lesquelles elle s'appuie ;
- ◆ s'adapter aux nouveaux modes de consommation et aux nouvelles exigences du consommateur ;
- ◆ mettre à profit les nouveaux usages du numérique, à la fois pour augmenter la visibilité et le périmètre de commercialité et pour optimiser le fonctionnement logistique du commerce de proximité.

Parmi les nombreuses propositions, la mission a retenu trois perspectives d'actions :

- ◆ la mise en valeur de l'espace et de l'identité urbaine ;
- ◆ l'exploitation possible à court et long terme des locaux vacants ;
- ◆ le développement des solutions numériques au service de la commercialité de centre-ville, aussi bien dans la promotion du commerce ou la fluidification de l'aménagement urbain.

5.2.1. Mettre en valeur l'espace et de l'identité urbaine

5.2.1.1. Le positionnement commercial, culturel, symbolique de la ville contribue à spécifier l'expérience de l'utilisateur ou du visiteur

Pour attirer les consommateurs de la zone de chalandise, les villes doivent s'appuyer sur un positionnement clair qui répond à une certaine demande. Celle-ci s'articule au besoin d'une expérience de consommation différente de ce qui peut être proposé dans un centre commercial. Pour cela, les centres-villes doivent engager une réflexion approfondie sur l'identité de la ville, développée à partir des spécificités locales et du type de public ciblé.

Encadré 41 : La « marque » Manchester et l'intervention de Peter Saville

« En 2002, Manchester, troisième ville du Royaume-Uni, accueille les Jeux du Commonwealth. Cet événement, un succès, incite alors la ville à mener une réflexion sur son identité et surtout sur son avenir. Comment la ville pouvait-elle se rendre plus désirable pour négocier au mieux avec des sponsors ? Mais surtout, dans quelle direction Manchester souhaitait-elle prendre et comment pouvait-elle se donner les moyens de réaliser ses ambitions ? Sir Howard Bernstein est le « chief executive » de Manchester

Annexe IV

comprend que sa fonction repose aussi sur la gestion de la « marque » Manchester. En 2004 il initie le recrutement d'un Directeur de création.

À l'issue d'une compétition internationale opposant de grands noms tels que Javier Mariscal ou l'agence Pentagram, c'est un fils du pays qui s'est distingué : le célèbre graphiste Peter Saville. Graphiste attiré du légendaire label musical Factory Records, connu pour avoir conçu ses pochettes de disques comme de véritables œuvres d'art minimalistes. Si j'ai été choisi, ce n'est pas parce que je suis né à Manchester », affirme Saville. « C'est je crois parce que j'ai été le candidat le plus critique. [...] Ma mission de Directeur de création de Manchester a consisté à comprendre vers quelle direction la ville était tournée, quelle était son identité », se rappelle Peter Saville. « Alors j'ai enquêté. Interrogé des habitants, des acteurs économiques et associatifs locaux. Ils avaient chacun des objectifs, des rêves pour leur ville. Mais il leur manquait une vision. Comment connecter la réalité à une vision ambitieuse pour Manchester ? J'ai aussi réalisé qu'il était vraiment question de perception : comment le monde voit cette ville ? Et aussi comment la ville se voit elle-même ? »

Le graphiste s'est intéressé à l'histoire de la ville : « Elle fut la première ville industrielle de l'histoire. Les habitants de Manchester ont eu à inventer la ville moderne. Manchester est née pour être moderne. La ville a toujours été au centre des innovations. Il y a 200 ans, Manchester attirait les esprits les plus brillants de l'époque », s'enthousiasme Peter Saville. Mais en 2004, la ville ne savait plus quelle route emprunter pour le 21^e siècle : « Ses habitants ne savaient plus qui ils étaient. Et la ville manquait d'une vision collective. Pourtant, les outils de sa modernité étaient toujours là : une énorme université, des musées, un patrimoine architectural, etc. Je réfléchissais à l'histoire de Manchester, au fait qu'elle fût la première ville moderne du monde... et un concept s'est imposé à moi : « Original modern ». Manchester est la ville moderne originale et originelle. Plus qu'un slogan, c'est l'affirmation d'une valeur profonde, un concept qui permettrait de mesurer tout ce qui serait fait ensuite pour ressusciter la ville : est-ce que cette chose que nous faisons/construisons/imaginons est moderne, originale ? »

Source : Observatoire du design urbain (texte adapté)

Ce travail doit aussi inclure une phase de diagnostic qui précise l'équipement de la ville et recense les besoins des habitants. Dans cette étude, les communes peuvent s'appuyer sur l'expertise et la connaissance du territoire des CCI.

5.2.1.2. Le design urbain propose des solutions éphémères au cloisonnement de certains espaces de la ville et permette de générer des flux de clientèle

Le design urbain permet de répondre à certains enjeux qui ne peuvent pas être intégrés dans un plan d'aménagement urbain. Des structures architecturales éphémères sont à même de proposer une solution temporaire à l'enclavement de certains espaces inexploités ou mal exploités par les communes. Ces interventions donnent lieu à des événements conviviaux qui font vivre l'agglomération et contribue à diversifier l'expérience de la ville.

Encadré 42 : Pépinière&co à Montréal

Pépinière&co est un collectif qui met en place des projets éphémères dans la ville : concerts, spectacles, marché de producteurs locaux... Ces interventions urbaines ponctuelles veulent faire de la ville une expérience agréable où l'architecture rend service aux habitants. Rencontre avec Jérôme Glad, porteur du concept. Jérôme Glad, vous co-créateur de l'organisme « Pépinière & Co » repérer les sites urbains emblématiques pour leur donner une vocation culturelle et économique viable. Expliquez-nous votre projet.

« À Montréal, comme dans toutes les autres villes, il y a des espaces en retrait et isolés. La pépinière a été créée dans le but de mettre en valeur ces endroits de la ville en leur offrant une nouvelle dimension. Avec l'urbanisme, généralement on reste dans un bureau, on fait un plan puis une inauguration et ensuite on se rend parfois compte que l'espace ne convient pas car il est figé. Notre démarche est d'être dans l'expérience, nous laissons la place à l'empirisme, à l'inattendu et à la liberté. Nous souhaitons créer des lieux de rencontres en impliquant les communautés locales tout en révélant le potentiel de ces sites sous-exploités. Nos interventions urbaines éphémères sont aussi une formidable vitrine pour la diffusion de la culture. L'un des premiers projets a été le Village au Pied-du-courant, en 2014. C'était un espace urbain assez mal vu, en bordure de la ville. L'idée a été de faire naître un endroit récréatif où les gens pouvaient s'installer pour venir voir des œuvres d'artistes, un feu d'artifice ou encore pratiquer une activité sportive.

Annexe IV

[...]

Prenons l'exemple des Jardins Gamelins. La place Emilie-Gamelin est un pôle important à Montréal. Quand vous arrivez de l'aéroport, cette place est au centre de tout. Mais vous vous apercevrez vite que malgré une situation idéale, cette place reste introvertie, sans rapport avec les bâtiments autour, délaissée et tristement « mal fréquentée ». Nous avons voulu provoquer une vision nouvelle à l'égard de cette place qui souffre de cette mauvaise réputation. Les politiques annoncent sa transformation depuis des années sans passer à l'acte, nous lui avons simplement donné un visage plus humain sans investir des fortunes. Quelques plantations, des tables et des œuvres artistiques ont permis de lui souffler une nouvelle étincelle de vie ! La place est devenue auto-suffisante grâce à un service de restauration, un café et un bar. Aujourd'hui les montréalais peuvent donc assister à un concert sur cette place et se retrouver pour passer un bon moment au cœur de la ville. »

Source : Mission, d'après www.pépinière&co.fr

Cette attention donnée au design dans l'expérience de la ville peut être appliquée à l'expérience commerciale elle-même.

Encadré 43 : Saint-Etienne et le design de commerce

« La ville de Saint-Etienne a développé depuis quelques années une démarche de promotion et d'accompagnement des commerçants sur la thématique du design. Au-delà de la conception d'objets, le design est aussi présent dans l'urbanisme, l'architecture, les espaces de vie et le mobilier urbain.

Membre du réseau des villes créatives design de l'UNESCO depuis 2010, la ville de Saint-Etienne a ainsi lancé en 2003 le concours « Commerce Design », sur le modèle de Montréal. Destiné à récompenser les commerçants stéphanois pour la qualité de l'aménagement intérieur et extérieur de leur établissement et à mettre en valeur le talent des professionnels du design, le concours permet aussi de rappeler l'importance du design dans l'attractivité d'un point de vente. Le concours a lieu tous les deux ans, et a déjà fait participer plus de 200 commerçants depuis sa première édition.

De même, la CCI de Saint-Etienne a lancé il y a quelques années un programme « Boutic Design » pour permettre aux entreprises d'intégrer l'innovation et le design dans leurs pratiques et fonctionnement. Ce programme contient plusieurs points : le conseil et l'accompagnement, la formation, l'accès à des financements et les actions de communication et de valorisation dans le cadre du concours « Commerce design » de Saint-Etienne.

Dans ce cadre, la CCI a monté un partenariat avec le collectif « Designers + », qui compte parmi ses adhérents l'agence « Une affaire de goût », spécialisée dans le conseil et le design au service des entreprises, des institutions et des commerces. »

Source : Association des Maires de France, Guide du commerce de centre-ville

5.2.2. Mettre à profit les espaces commerciaux vacants, à court et à long terme

5.2.2.1. La promotion des boutiques éphémères permet de mettre en relation des propriétaires de locaux vacants et des commerçants désireux de tester un produit ou un service pour une durée limitée

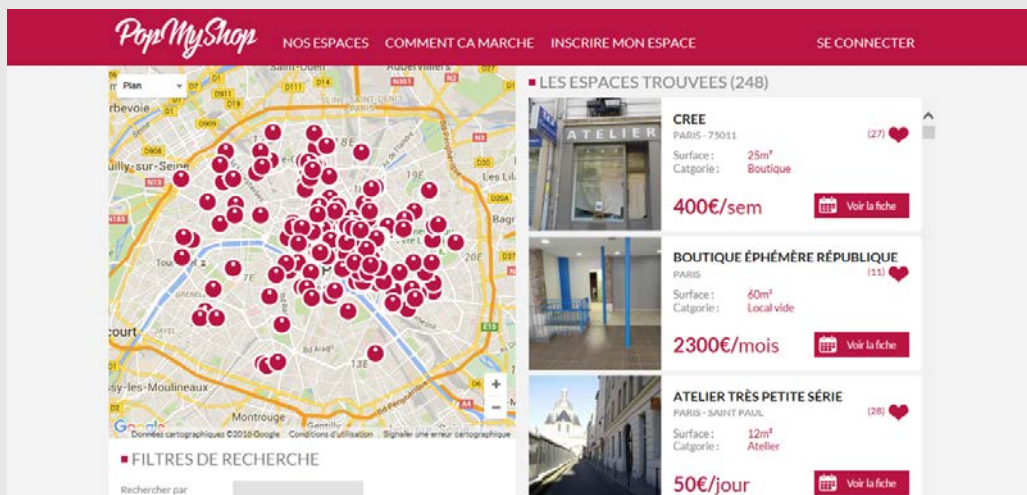
Lancé aux États-Unis dans les années 2000, le concept de « Pop-up store » (boutique éphémère) s'est développé en France il y a quelques années. Ce concept permet de mettre en relation des propriétaires de locaux vacants et des commerçants désireux de tester un produit ou un service pour une durée limitée. C'est l'idée de « magasin éphémère » ou « boutique-test », dont la promotion et la mise en place sont gérées par des sites comme mypopupstore.fr ou popmyshop.fr, qui se chargent de trouver les emplacements disponibles et d'accompagner les commerçants dans la conception, l'animation et la gestion de leur point de vente.

Encadré 44 : Les boutiques éphémères

La réglementation juridique relative aux baux commerciaux précaires a permis le développement de

Annexe IV

locations commerciales de courte durée qui permettent aux locataires de tester le succès de leur produit et la pertinence de leur offre commerciale, ou plus simplement de jouir d'un local pendant le temps d'un évènement spécifique. Certaines plateformes, à l'image de *popmyshop.fr*, facilitent la mise en relation des propriétaires et des locataires, en recensant les locaux disponibles et les entrepreneurs souhaitant lancer le projet. Les espaces sont mis à la location pour des durées variables (journée, semaine, mois) et permettent d'accueillir des activités extrêmement diverses. On trouve y trouve aussi bien des galeries de plus 150 m², que des boutiques de taille moyenne ou de petits ateliers. La plateforme s'appuie sur un réseau social où les propriétaires et les preneurs peuvent échanger en vue de la signature d'un contrat, mais qui permet aussi aux entrepreneurs d'échanger autour de leurs expériences commerciales.



Source : www.popmyshop.fr

Source : Mission

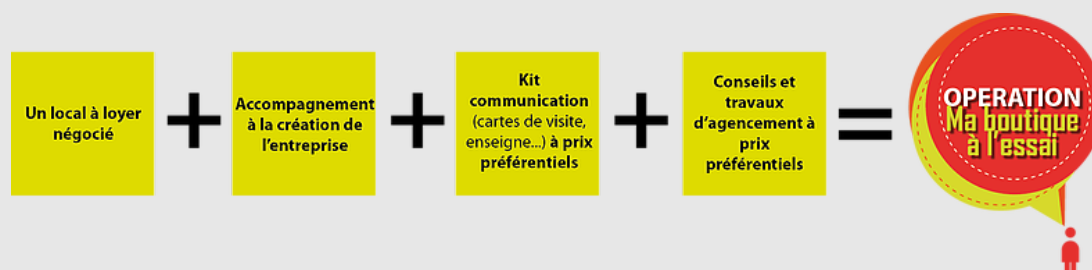
Encadré 45 : Ma boutique à l'essai, Noyon

Depuis juin 2013, la ville de Noyon en partenariat avec la Communauté de Communes du Pays Noyonnais et Initiative Oise Est a lancé un nouveau concept intitulé Ma Boutique à l'Essai. Un porteur de projet peut ainsi tester pendant 6 mois son idée de commerce dans un local de 60 m² idéalement situé au centre-ville de cette commune de 15 000 habitants.

Il s'agit d'un projet de dynamisation du centre-ville qui associe à la fois des acteurs publics et privés qui participent ensemble à une dynamique territoriale.

Face à l'intérêt autour de ce projet, *Ma Boutique à l'Essai* est maintenant une marque déposée auprès de l'INPI et la Fédération des Boutiques à l'Essai a été créée. L'objectif étant de dupliquer cette initiative auprès de l'ensemble des communes ou acteurs du développement économique qui le souhaitent et de développer ensemble des retours d'expérience.

Figure 8 : Description du concept



Selon la fédération des boutiques à l'essai, plus de 150 collectivités étudient actuellement le projet d'implantation d'une boutique à l'essai sur leur commune. En 2015, 15 villes ont adhéré à la Fédération; en 2016, 30 boutiques sont prévues.

Source : site institutionnel, <http://www.maboutiquealessai.fr>.

Encadré 46 : Le bail précaire

Le bail précaire permet de déroger aux règles de durée normalement applicables aux baux commerciaux, à condition que le bail ne dépasse pas 3 ans. Avant le 1er septembre 2014, la durée maximale était fixée à 2 ans. Ce délai, qui, en pratique, était parfois jugé insuffisant pour évaluer la rentabilité d'une affaire a ainsi été augmenté par la loi Pinel de 2014. Le contrat de bail signé entre le preneur et le bailleur doit expressément signaler son caractère dérogatoire. Pour ce faire, la convention devra stipulée que le bail est conclu dans les conditions prévues par l'article L. 145-5 du Code de commerce

La durée du bail commercial précaire peut être réduite au cours du temps, sur un commun accord écrit entre le bailleur et le locataire. Lorsque les parties optent pour la réduction de la durée du bail, le contrat de bail doit le prévoir expressément. Ce droit de réduire la durée du bail commercial n'est toutefois pas applicable aux locations saisonnières.

Le bail précaire constitue une solution souple pour les entrepreneurs qui lancent leur commerce sans l'assurance que l'activité pourra perdurer et peuvent ainsi limiter les risques en ne s'engageant que pour une durée réduite. Le commerçant est ainsi susceptible de quitter les lieux à l'expiration du contrat, si la rentabilité commerciale s'avère insuffisante, en cas de changement d'activité ou dans le but de développer et de pérenniser son commerce dans des locaux plus grands. Le locataire qui souhaite résilier un bail précaire doit continuer à payer le loyer jusqu'à la fin de la période de location initialement prévue par le contrat de bail.

Pour le propriétaire, le bail précaire présente l'avantage de ne pas engager au versement des indemnités d'éviction en cas de refus de renouvellement du bail. En cas de renouvellement, la durée totale du bail ne peut toutefois pas excéder 3 ans. À défaut, le bail doit être modifié selon le régime classique du bail commercial. sera soumis au régime du bail classique.

Source : Mission

5.2.2.2. L'exploitation des vitrines des locaux vacants, à des fins informatives ou promotionnelles, permet de limiter la dégradation de l'espace visuel

Lorsque la vacance apparaît durable et en complément de la solution des boutiques éphémères. L'habillage des vitrines vides peut de manière temporaire être une solution utile pour maintenir la continuité du linéaire et conserver l'esthétique propice au parcours client.

Pour pallier le phénomène caractéristique des « dents creuses », qui accentuent l'impression de déliquescence d'une rue partiellement vidée de ses commerces, et dans l'attente d'un repreneur, une solution pour la municipalité est de couvrir les vitrines vides par des vitrophanies : la ville peut utiliser ainsi ces espaces vides comme espaces de décoration ou de promotion des événements de la ville ou son histoire (photographies, citations, dessins...).

L'habillage des vitrines vides peut notamment entrer dans les dispositions prévues par l'article L. 581-14 du code de l'environnement depuis la loi ACTPE du 18 juin 2014 : ce dernier dispose en effet que le règlement local de publicité élaboré le cas échéant par la commune ou l'EPCI compétent « peut aussi définir des zones dans lesquelles tout occupant d'un local commercial visible depuis la rue ou, à défaut d'occupant, tout propriétaire doit veiller à ce que l'aspect extérieur de ce local ne porte pas atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants ».

5.2.3. Certains concepts innovants qui s'appuient sur des solutions numériques permettent de renouveler le parcours achat des clients des commerces de proximité

5.2.3.1. Les conciergeries numériques permettent d'assouplir les conditions d'achat et de retrait des produits dans les commerces de proximité

Pour mieux faire coïncider les nouvelles exigences du consommateur et les contraintes des commerçants de proximité, plusieurs dispositifs innovants permettent non seulement d'étendre les plages de commercialité (notamment par le biais du e-commerce), mais renouvellent également les conditions de retrait ou de livraison des produits.

Encadré 47 : La conciergerie numérique de proximité

La première conciergerie numérique de proximité intégrée dans un espace Cityssimo de La Poste a été inaugurée le 23 septembre à Sceaux. Il s'agit d'un nouveau concept développé conjointement par La Poste, la ville et ses commerçants ainsi que la CCI des Hauts-de-Seine.

Il s'agissait notamment de concilier les horaires de bureau avec ceux des commerces et services de proximité afin de permettre aux consommateurs de faire leurs achats à Sceaux, et non sur leur lieu de travail et de mutualiser les services que les commerçants ne pourraient s'offrir individuellement. Depuis leur ordinateur ou smartphone, les 20 000 habitants de Sceaux peuvent ainsi passer commande chez leurs commerçants de proximité via un portail Internet baptisé www.sceaux-shopping.com.

Le rassemblement des commerçants sur une telle plateforme permet d'offrir un très large choix de produits de marques et ce, dans l'ensemble des secteurs de l'alimentaire, de l'optique, de la bagagerie et maroquinerie, des produits de beauté, du prêt-à-porter, des bijoux, des arts créatifs, de la restauration, etc.

La Poste assure la collecte des produits achetés et la mise en consigne dans l'espace Cityssimo installé face à la gare RER de Robinson. Les acheteurs ont ensuite dix jours pour les récupérer. Et contrairement aux « points relais » classiques, il est accessible 24 heures sur 24, 7 jours sur 7.

Ce partenariat a permis au Groupe La Poste d'expérimenter une infrastructure logistique originale liée au développement des services de proximité et du e-commerce. En proposant des solutions innovantes en matière de logistique urbaine, il répond aux nouveaux besoins et modes de consommation de ses clients. Le Groupe La Poste s'affirme ainsi comme un partenaire des collectivités locales et des e-commerçants pour la gestion du dernier kilomètre de livraison.

Source : <http://www.sceaux-shopping.com>

Encadré 48 : Une conciergerie dans le métro ouvre ses portes à la station Mairie de Montrouge

La Ville de Montrouge et Promométro, filiale du Groupe RATP, installent une conciergerie au cœur de la station Mairie de Montrouge (ligne 4). Ce nouveau service développé par Montrouge Expansion, qui réunit une trentaine de commerçants de la ville, et le pressing 5 à Sec a été inauguré la semaine dernière. C'est la première fois en France qu'un service de conciergerie est mis en place sur un réseau de transport.

Pour passer commande auprès de commerçants de la Ville de Montrouge, il suffit d'aller sur le site Internet <http://achetezamontrouge.fr/> et de choisir le lieu de la livraison : à domicile, chez son commerçant ou à la nouvelle conciergerie du métro, située au sein du local 5 à Sec de la station. Ce nouveau service, qui constitue une première en France au sein d'un réseau métro, illustre l'ambition de Promométro de faciliter chaque jour le quotidien des voyageurs en proposant sur leur parcours des commerces et des services variés. Gilles Alligner, Président-directeur général de Promométro, se réjouit « de compter cette nouvelle offre de conciergerie parmi le large éventail de services et de commerces déjà proposés aux voyageurs pour leur faciliter la vie tout au long de leur parcours. »

Avec cette conciergerie, la Ville de Montrouge et la RATP visent à développer le commerce local en encourageant les habitants de Montrouge mais aussi les personnes de passage à utiliser les boutiques et services de la ville.

Source : site institutionnel, <http://achetezamontrouge.fr>

5.2.3.2. Le renouvellement de la signalétique des centres-villes permet de fournir les informations nécessaires à un parcours satisfaisant

La signalétique constitue également un moyen d'améliorer l'expérience usager. Si elle constitue parfois un sujet de débat lors de l'aménagement des centres-villes, il s'agit de trouver le bon équilibre entre le manque, voire l'absence dommageable d'information sur le commerce de proximité, et une signalétique invasive qui sature inutilement l'environnement visuel et informationnel. Le développement de bornes connectées permet de répondre à ces deux enjeux.

Encadré 49 : La nouvelle signalétique de la ville de Dax

Afin de promouvoir à la fois mettre en avant la diversité commerciale et artisanale de la ville et les temps forts de la saison commerciale, la municipalité a décidé d'investir dans une signalétique urbaine et commerciale. Telle une signature de centre-ville, la gamme de mobilier se compose de panneaux-totem design au coloris exclusif à Dax et d'un outil pratique innovant : le réseau de bornes interactives. De nouveaux panneaux partout en ville. Outre les bornes interactives, plusieurs panneaux de signalétique ont été posés en ville :

- ◆ 7 panneaux ont été implantés aux entrées de ville avec un message d'accueil ;
- ◆ une quarantaine de panneaux ont été installés dans les entrées de quartier avec un pictogramme reconnaissable signalant les lieux commerçants ;
- ◆ 17 panneaux piétonniers avec une cartographie épurée qui signale les lieux importants en les classant dans 3 rubriques « pratique » « se déplacer » « se détendre » « à voir » sont eux aussi visibles depuis le mois de décembre 2012 ;
- ◆ 9 bornes interactives ont été implantées en centre-ville.

La mise en place de plusieurs bornes interactives en particulier dans le centre-ville apporte un nouveau service innovant pour les usagers du plateau commerçant. Neuf bornes interactives ont été installées aux points stratégiques de la ville depuis le mois de décembre 2012.

Chaque borne est un écran de dimension confortable installé dans un totem qui fait apparaître un menu simple d'accès. Ces interfaces dans la ville contiennent des informations synthétiques et thématiques pour guider le visiteur ou l'habitant dans la ville sur de nombreux thèmes, et notamment :

- ◆ « à voir, à faire » ;
- ◆ « à la une » ;
- ◆ « commerces » ;
- ◆ « où manger » ;
- ◆ etc.

Chaque borne, équipée d'un réseau wifi, permet également de s'installer à proximité pour accéder au réseau des bornes. Outre les infos touristiques, patrimoniales et événementielles, des rubriques bien spécifiques sont consacrées à l'activité commerciale :

- ◆ la rubrique « commerces » liste tous les commerçants et artisans de la ville (la restauration et l'hôtellerie figurant dans les thèmes spécifiques où manger et où dormir)
- ◆ la rubrique « temps forts du commerce » présente les opérations commerciales du moment proposées dans la ville. On y retrouve également les marchés et la brocante qui participent de l'attractivité de la ville.

Ce nouveau service est entièrement gratuit. À ce jour, près de 350 professionnels ont répondu et sont ainsi assurés d'être visibles sur les bornes.

Source : Mission d'après www.dax.fr.

ANNEXE V

Présentation synthétique des travaux



SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉE DU COMMERCE, DE
L'ARTISANAT, DE LA CONSOMMATION ET DE
L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

MINISTRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE,
DE LA RURALITÉ ET DES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES

La revitalisation commerciale des centres-villes

Etude d'impact
Reconquête
Proximité
Réorganiser
Fragilités
Urbanisme
commercial
Opérateurs
Agir
Commerçants
Villes moyennes
Centre
ville
Commerce
Sauvegarde
E-commerce
Vacance
Complémentarités
Transition
numérique
Concurrence
Périurbanisation
Cross-canal
Tissu
3C
Enseignes
Préemption
commerciale
Intercommunalité
Foncier
Centralité
Environnement
Stratégie
Dévitalisation
Mananger
de centre-ville
Equilibrer
Indépendants
Organisations de
commerçants
Equipements
& services
européenne
unij

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



Objectif

- Etudier le phénomène de dévitalisation de l'offre commerciale dans les centres des villes moyennes et proposer des réponses adaptées à leur reconquête
 - objectiver le phénomène de dévitalisation
 - identifier ses principaux déterminants
 - proposer les leviers d'actions permettant d'inverser le mouvement observé

Contexte

- La dévitalisation commerciale s'aggrave dans les centres des villes moyennes (*taux de vacance augmenté de 6,1 % à 10,4 % entre 2001 et 2015*)
- Des signes de fragilité économique observés dans le secteur du commerce
- Des concurrences fortes entre acteurs (*centralité vs périphérie et e-commerce vs commerce physique*)

Périmètre

- Villes moyennes de 10 à 100 000 habitants (*pouvant être classées en villes-centres (296), villes banlieues (557) et villes isolées (57) – environ 900 villes*)
- Définitions retenues :
 - commerce: commerce de détail au sens Insee auquel sont ajoutés les activités artisanales à caractère commercial et certains services de proximité
 - centre-ville: hyper-centralité au sens de la base Codata (en l'absence de définition partagée)

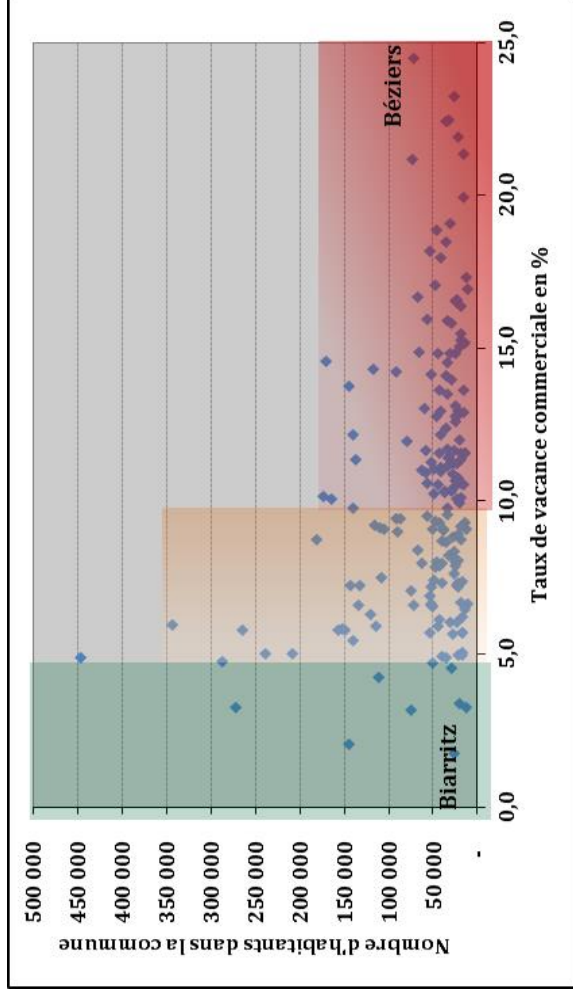
Sources

- Institut pour la ville et le commerce
- Données statistiques non couvertes par le secret (*services statistiques publics*)
- Entretiens menés auprès des professionnels du commerce et d'élus (*environ une cinquantaine d'auditions*)

La dévitalisation commerciale des cœurs de ville représente un enjeu sociétal fort, son origine et ses conséquences dépassant le seul sujet de l'activité commerciale

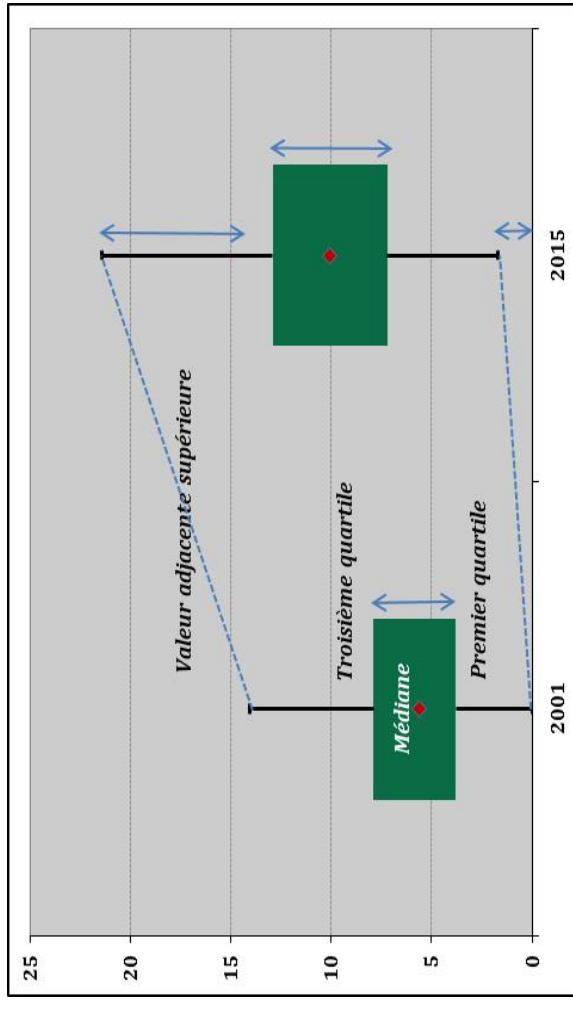
Les villes moyennes sont plus davantage touchées par la vacance commerciale

- En 2015, 55 % des villes moyennes ont un taux de vacance supérieur à 10 % contre seulement 27 % dans les grandes villes
- Parmi les villes de taille moyenne, les hausses les plus fortes concernent les centres-villes des villes-centres et ceux des villes isolées



Un phénomène global qui s'aggrave, mais dans des proportions différentes selon les villes

- Une plus forte dispersion des taux de vacance entre les villes en 2015 qu'en 2001
- Une vacance qui s'accroît en fin de période
- 87 % des centres-villes des communes du panel ont vu leur taux de vacance commerciale augmenter entre 2001 et 2015

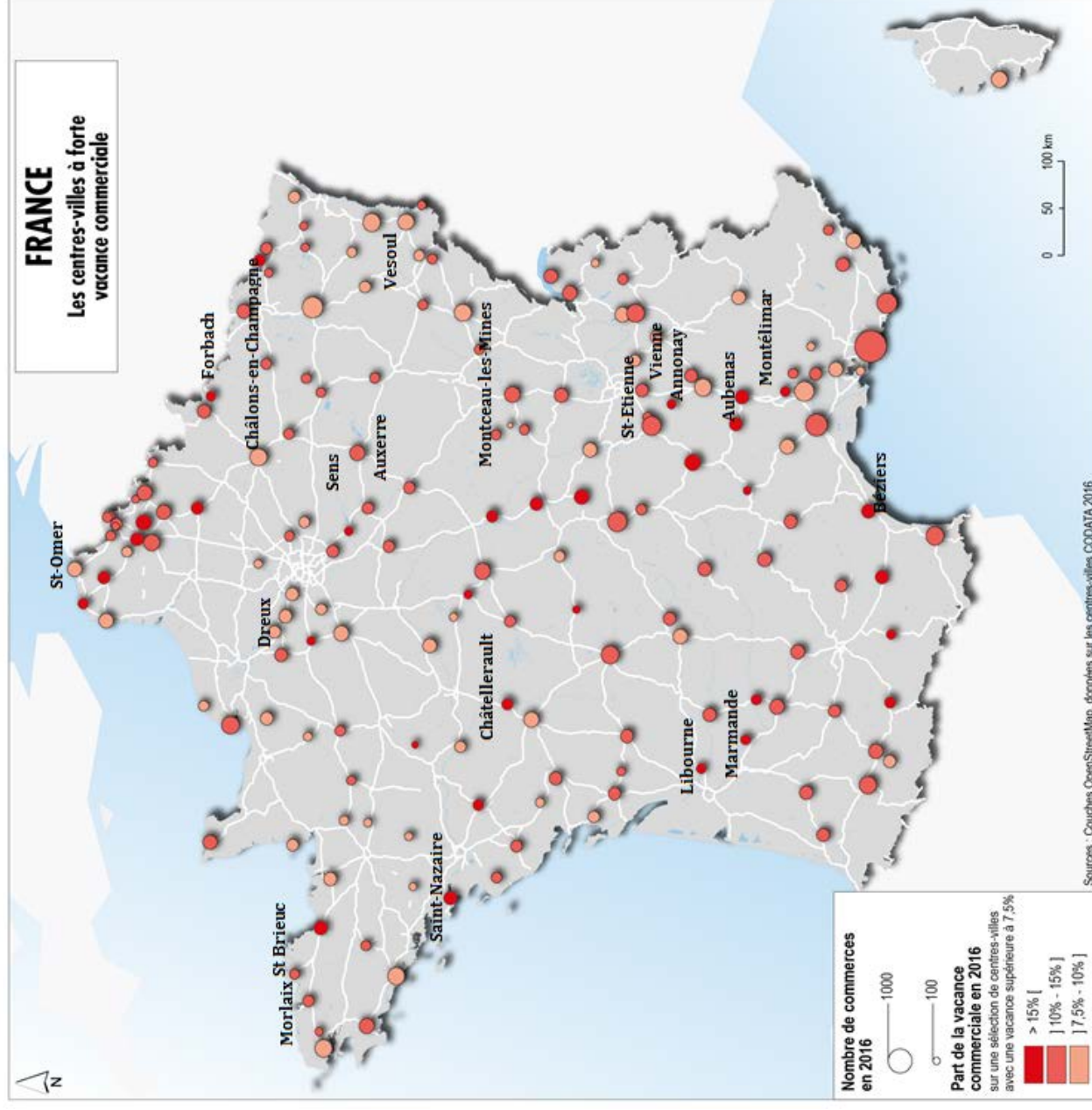


La dévitalisation commerciale des centres-villes s'accompagne aussi de certains signes de fragilité économique dans le secteur du commerce

Le mouvement de dévitalisation commerciale des centres-villes s'aggrave sur la période récente dans les villes moyennes

Panorama de la vacance commerciale en 2015

- Parmi les villes les plus touchées par la vacance en 2015 (taux >15%) on distingue:
 - Béziers (24,4%)
 - Châtellerault (22,5%)
 - Forbach (21,9%)
 - Antony (21,3%)
 - Dreux (19%)
 - Saint-Brieuc (18,9%)
 - Montélimar (18,4%)
 - Libourne (16,5%)
 - Marmande (15,2%)
 - Saint Omer (15,2%)
- Pour 20 villes, la vacance augmente de plus de 6 points entre 2012 et 2015



Exemple de la ville de Béziers – Une dévitalisation commerciale continue (2001-2014)



Note de lecture : l'exemple de la ville de Béziers permet de constater visuellement l'évolution de la vacance commerciale en centre-ville entre 2001 et 2014 . En 2001, la vacance est peu présente et s'installe d'abord en périphérie. La vacance commerciale est de 9,7%. Progressivement elle commence à atteindre le cœur de ville. Puis en 2013 et 2014, la vacance s'amplifie au centre-ville.

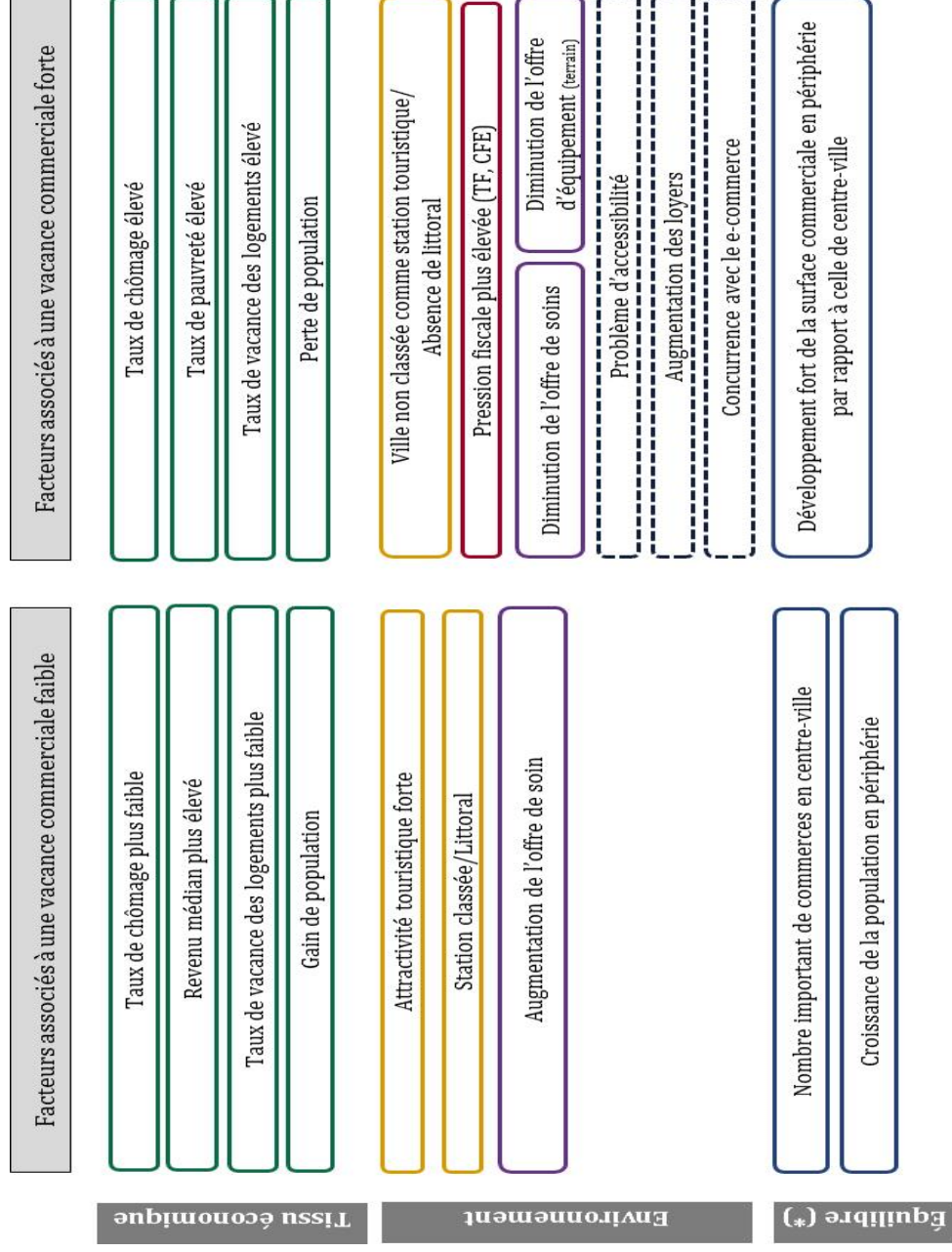
Si le commerce en centre-ville est dépendant du volume et de la nature des flux clients, il est aussi très sensible à la qualité de son environnement urbain et au bon équilibre des concurrences

Facteurs associés à la vacance commerciale dans les villes moyennes

- Ces villes connaissent un fort taux de chômage, de logements vacants et de pauvreté, ainsi qu'une perte de population
- Comme facteur aggravant, elles perdent en général plus que les autres des équipements et services, et connaissent un niveau de fiscalité plus élevé que la moyenne
- D'autres obstacles à la vitalité commerciale sont observés: l'accessibilité du consommateur au centre-ville, la concurrence boutiques vs *e-commerce*, l'augmentation des loyers commerciaux et du prix du foncier (au m2)

Autres éléments de diagnostic :

- le phénomène de périurbanisation
- la taille de marché
- des facteurs positifs: attractivité touristique, et gain de population avec une part des +60 ans plus élevée

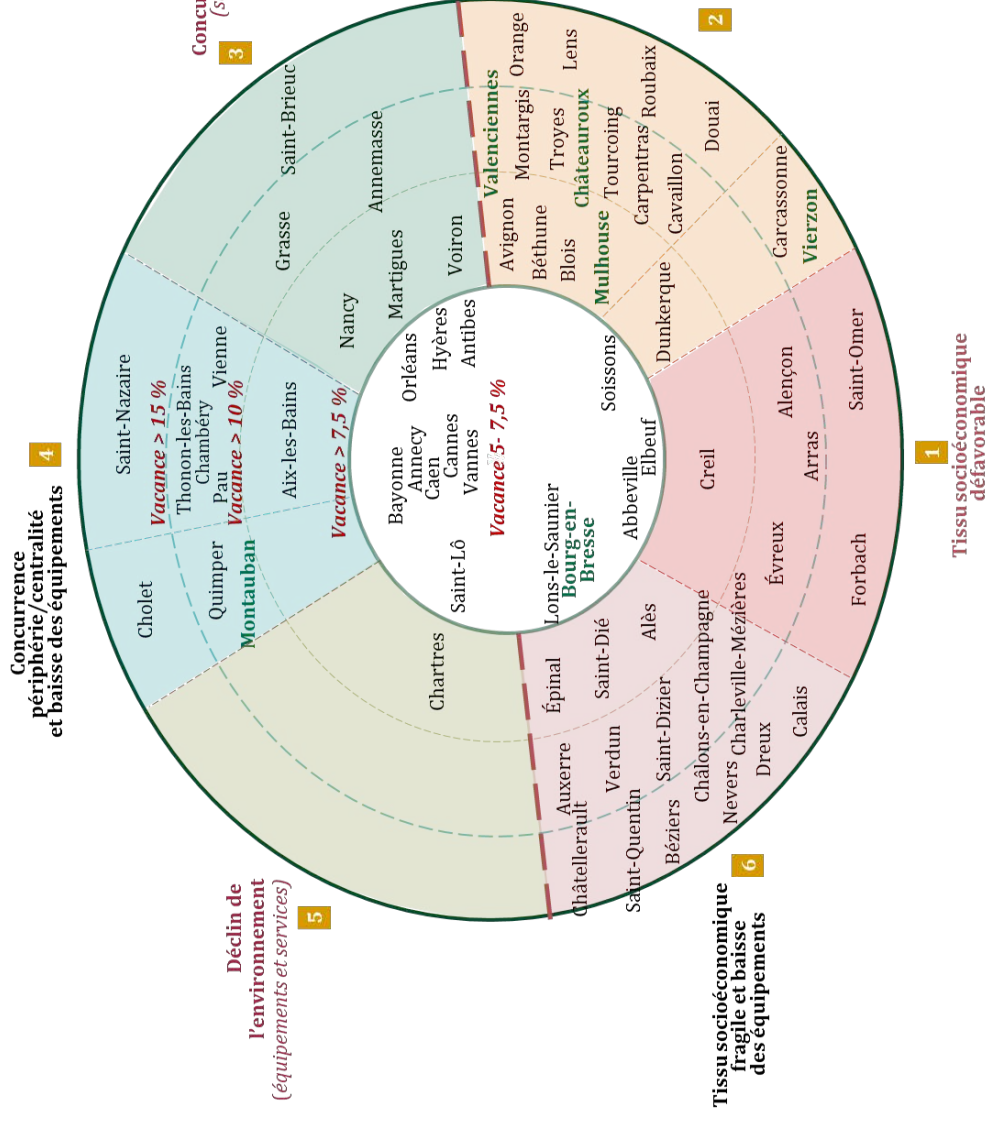


Note de lecture: résultat d'une analyse multivariée des données recueillies afin d'étudier l'ensemble des indicateurs associés à un fort ou faible taux de vacance commerciale

Éléments de typologie des villes moyennes - La situation contrastée du commerce dans les villes moyennes confirme la nécessité d'agir selon une stratégie adaptée à chaque situation locale

Diagnostic

Éléments de typologie des villes moyennes avec un taux de vacance commerciale de plus de 5%



En vert: la vacance commerciale a baissé entre 2012 et 2015

Trois logiques liées à la dévitalisation commerciale:

- un tissu socio-économique fragile de la commune
- un mauvais équilibre des concurrences commerciales entre la périphérie et le centre-ville
- un phénomène de dévitalisation plus global appréhendé par la perte d'équipements ou de services

Six groupes de communes :

- Au sein de ces groupes, la vacance commerciale peut être d'intensité variable
- La vacance commerciale diminue seulement dans 13% les communes
- Sur le panel étudié, une majorité de villes présente une corrélation de la vacance commerciale avec au moins deux facteurs

Le devenir des centres-villes dépend aussi de l'adaptation des acteurs du commerce à l'évolution des modes de vie et de consommation

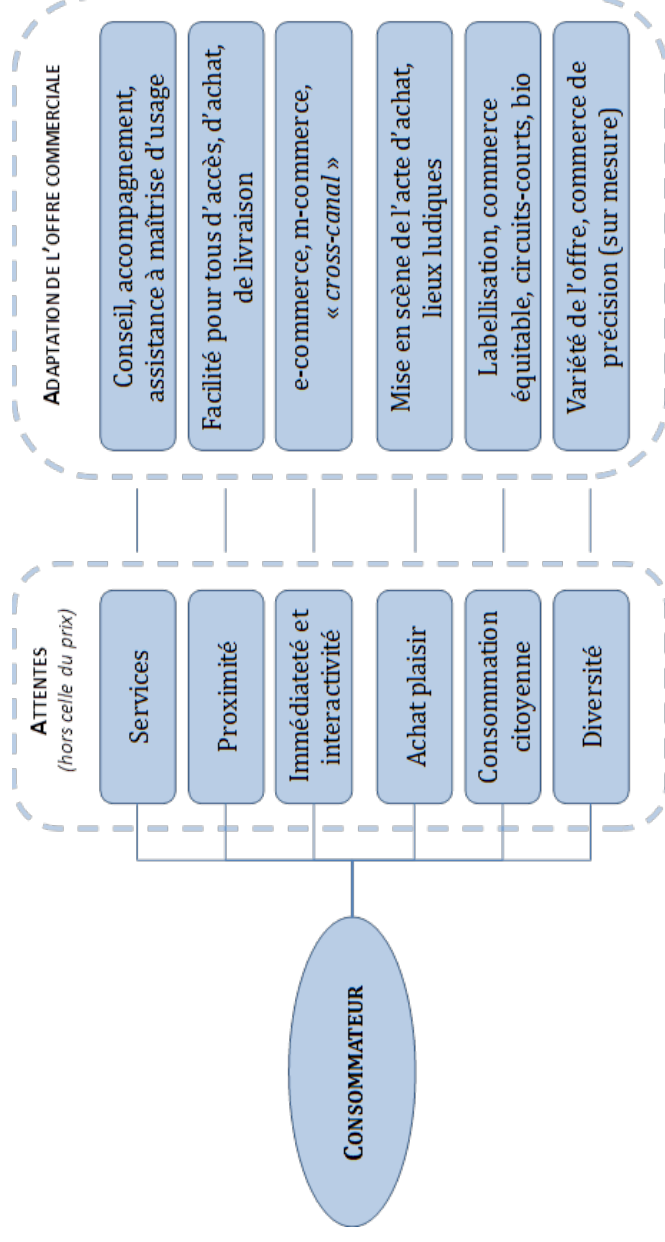
Les modes de vie et les modes de consommation connaissent aujourd'hui une profonde mutation

- Des arbitrages de consommation qui continuent d'évoluer
- L'émergence de nouvelles valeurs de consommation
- De nouveaux moyens de consommation et le développement du multicanal

Une nécessaire adaptation du commerce indépendant :

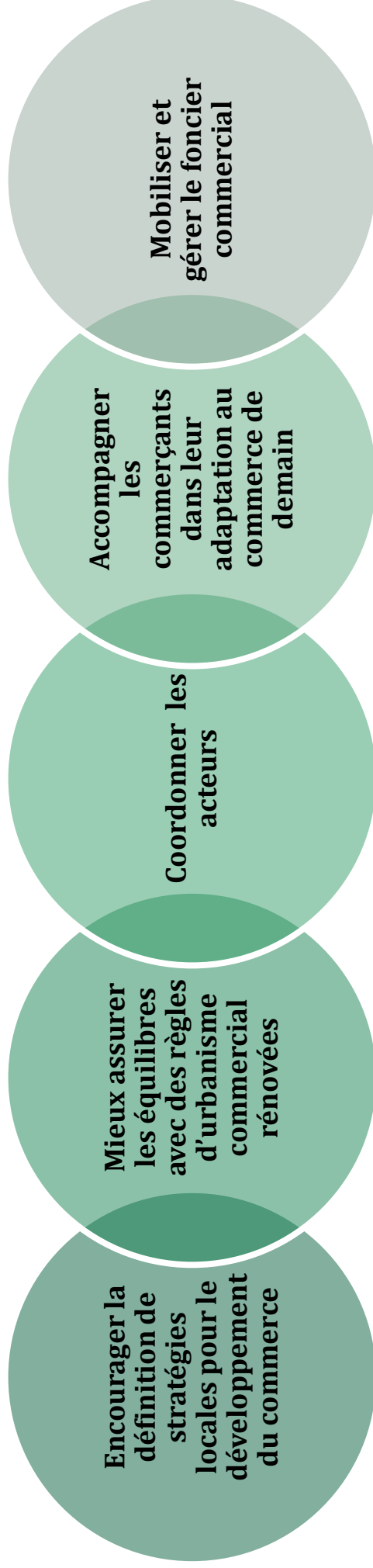
- aux nouvelles attentes des consommateurs
- au commerce connecté (intégrer le numérique à l'offre commerciale)
- en jouant la complémentarité avec la grande distribution et les centres commerciaux

Les évolutions du commerce de demain face aux attentes nouvelles des clients



Cinq leviers d'action pour la revitalisation commerciale des centres-villes en France

5 leviers d'action
Agenda Commerces en cœur de ville



Pour une correction structurelle du phénomène de dévitalisation commerciale dans les villes moyennes, trois dynamiques sont nécessaires :

- le commerce est avant tout une affaire de commerçants (individuellement en tant qu'entrepreneur et collectivement par une coordination à toutes les échelles pertinentes) ;
- le dynamisme commercial d'un centre-ville dépend de la capacité des collectivités locales à co-définir avec les professionnels concernés une stratégie globale incluant la dimension du commerce ;
- enfin, une mobilisation dans un cadre national d'outils permettant d'organiser l'offre commerciale et d'appuyer les acteurs du centre-ville

Constat

- 5 principes pour élaborer une stratégie globale:
 - aménager ne suffit pas
 - fixer des règles qui favorisent l'investissement
 - anticiper et bâtir un projet pour ne pas subir
 - coordonner les acteurs
 - concilier les quatre fonctions du centre-ville (*économique, identité, habitat et services*)
- Il est important que les villes aient une vision claire de leur centre-ville et, le cas échéant, de leurs centralités secondaires
- La recherche d'une organisation équilibrée de l'offre commerciale entre le centre-ville et les autres polarités implique nécessairement une approche urbaine et territoriale à l'échelle intercommunale.

Propositions – Les villes doivent définir leur stratégie de revitalisation et développer une approche intercommunale

Proposition n° 1 : Inviter les villes à **définir une stratégie communale et intercommunale d'aménagement commercial**, et le cas échéant, à développer un projet de requalification de leur centre (*compétence de politique locale du commerce*).

Proposition n° 2 : Traduire la stratégie locale d'aménagement commercial dans la **mise en place généralisée d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)** et surseoir à toute décision de nouvelle implantation commerciale de plus de 1000 m² dans les agglomérations qui n'en sont pas encore pourvues avec la possibilité de prévoir un délai de mise en œuvre de un ou deux ans.

Proposition n° 3 : Inciter les villes moyennes connaissant un taux de vacance commerciale structurellement élevé, à **établir un périmètre d'action sur le centre-ville** qui permette de mettre en œuvre, de façon coordonnée les différents outils disponibles (*périmètre de sauvegarde, autres outils réglementaires et fonciers pour le centre-ville*).




Le développement d'une stratégie concertée d'aménagement et de régulation commerciale équilibrée au niveau local suppose un aménagement de l'urbanisme commercial

Organiser l'offre commerciale et favoriser les équilibres
Agenda Commerces en cœur de ville

Constat

- Le bon équilibre de l'offre commerciale entre périphérie et centralité est un déterminant important de dévitalisation du commerce de proximité
- Le système français de régulation et de planification territoriale a été fréquemment remanié sans parvenir à une maîtrise effective des autorisations des nouvelles implantations commerciales
- Les outils de planification, comme les SCoT, PLU ou PLUi, constituent un référentiel fondamental mais qui n'a pas encore trouvé sa pleine maturité
- Les grands principes du droit européen, bien que contraignants, sont compatibles avec la recherche d'un dispositif mieux adapté

Bonnes pratiques

-  • un système allemand de planification articulé entre les territoires, des restrictions fortes à l'implantation et des études d'impact globale
-  • une place privilégiée pour la négociation aux Pays-Bas
-  • le test séquentiel en Grande-Bretagne

Propositions - La réforme inachevée de l'urbanisme commercial doit être reprise selon une action à mener en plusieurs étapes

Proposition n° 4 : Assurer la prise en compte de l'aménagement commercial dans les stratégies de développement à toutes les échelles de planification territoriale (SRADDET, SCoT, PLUi)

Proposition n° 5 : Régionaliser les commissions d'aménagement commercial en transférant les compétences des CDAC actuelles à des commissions régionales d'aménagement commercial (CRAC).




Proposition n° 6 : Demander aux porteurs de projets d'implantation commerciale de fournir aux commissions d'aménagement commercial une étude d'impact globale préalable réalisée par un organisme d'étude agréé par l'État (*logique de tiers de confiance pour objectiver les critères définis par l'article 49 de la loi ACTPE, introduire une obligation de présenter des scénarii alternatifs-sequential test*)

Proposition n° 7 : Engager une négociation à l'échelle européenne, avec l'appui de nos partenaires, pour définir la protection des centres-villes comme une raison impérieuse d'intérêt général susceptible de fonder des restrictions à la liberté d'établissement dans la législation des États membres.

Constat

- Le dynamisme commercial en centre-ville est d'abord une affaire de commerçants mais qui nécessite une animation et une coopération entre acteurs
- Comme pour les centres commerciaux, cette coordination est utile et pourrait même viser la définition d'une gestion mutualisée de l'animation commerciale et la mise en place de services communs (*planification stratégique, articulation de l'offre, services mutualisés, marketing collectif...*)
- Une coordination associative pérenne entre les commerçants du centre-ville peut se heurter toutefois à plusieurs difficultés (*unifier les intérêts, éclatement de la propriété, pérennité très liée au bénévolat...*)

Bonnes pratiques

-  la société de développement commercial (SDC) canadienne fédère les acteurs du centre-ville
-  les « centres commerciaux naturels » italiens
-  les Business Improvement Districts (BID), une initiative qui se multiplie en Europe

Propositions - La sauvegarde d'un centre-ville ne peut s'imaginer sans l'existence d'une action coordonnée des ensemble les acteurs

Proposition n° 8 : **Promouvoir** la mise en place et le rôle du **manager de centre-ville** (*financement et référentiel métier*)

Proposition n° 9 : Inciter à la **mise en place** dans tous les centres-villes **d'une organisation permanente** des acteurs publics-privés du commerce (*forme juridique variée: association, office, GIE, société coopérative...*)

Proposition n° 10 : **Installer un Observatoire de la vacance commerciale auprès de la 3C**, et orienter dans un premier temps son champ d'analyse sur l'évolution de l'activité commerciale en centre-ville (*avec notamment DGE, DGFIP, INSEE, réseaux consulaires et partenaires privés*)

L'accompagnement des commerçants aux évolutions des modes de consommations, leur permettrait de mieux relever le défi des concurrences auxquelles ils sont confrontés

Accompagner les commerçants dans l'adaptation de leur offre
Agenda Commerces en cœur de ville

Constat

- La formation individualisée des commerçants est devenue indispensable
- Les commerçants indépendants doivent pouvoir s'appuyer sur les compétences existantes auprès des autres acteurs et formes de commerce (*mécénat, fidélisation partagée...*) – *sortir de la seule perception de concurrence « grands-petits »*
- Des besoins d'appui ciblé (*des outils financiers voir fiscaux qui peuvent être mobilisés pour les cœurs de villes connaissant un fort taux de vacances*)

Bonnes pratiques

- 🇬🇧 • un financement de la transition numérique des commerçants
- un allègement fiscal direct ou via le subventionnement des mairies
- 🇫🇷 • le programme *Retail Agenda*

Propositions – Les commerçants n'ont pas les moyens seuls de s'adapter aux nouvelles attentes des consommateurs et doivent être aidés à reconquérir le centre-ville

Proposition n° 11 : Lancer une campagne nationale pour accompagner la transition numérique des commerces indépendants (*formation, équipement et développement de plateformes numériques pour le commerce multicanal, hackathon du commerce de proximité – financement PIA à envisager*)

Proposition n° 12 : Renforcer les partenariats entre les **grandes enseignes et les organisations de commerçants** (*communication pour inciter aux partenariats, - promouvoir le mécénat d'entreprise, développer des actions de marketing et de fidélisation partagées...*)



Proposition n° 13 : Associer l'accès au **FISAC** à une démarche locale de stratégie de développement commerciale au niveau local et cibler son action sur les stratégies d'adaptation de l'offre commerciale et le regroupement des acteurs

Proposition n° 14 : **Etendre aux centres-villes connaissant une vacance commerciale structurelle certaines dispositions spécifiques** des quartiers prioritaires relevant de la politiques de la ville (QPV) (*ex. possibilité d'accès à l'EPARECA – toutefois conditionné à la mise en place un système de mesure de la vacance commerciale*)

Constat

- Le levier du foncier commercial permet d'agir directement sur l'offre commerciale du centre-ville en:
 - palliant les défaillances de marché
 - faisant effet de levier
 - maintenant la mixité fonctionnelle et la diversité de l'offre commerciale
 - stimulant l'attractivité du centre
- Pour conduire une stratégie foncière commerciale, la commune doit définir un périmètre de sauvegarde
- L'usage des droits de préemption urbains et commerciaux peut s'avérer nécessaire
- Les acteurs locaux doivent être accompagnés dans leur politique de gestion du foncier commercial car elle nécessite des compétences d'ingénierie et comporte des risques financiers, juridiques et métiers importants

Bonnes pratiques

-  un accompagnement à la préemption des commerces et un financement des opérations de réhabilitation des centres-villes
-  *Retail deal (accompagnement à la préemption)*

Propositions - La revitalisation économique d'un centre-ville nécessite d'aller au-delà des « traitements urbains légers » ou des seules opérations d'animations

Proposition n° 15 : Mettre à la disposition des villes en difficulté des **moyens d'ingénierie et d'action grâce au déploiement d'un réseau d'experts et d'opérateurs** urbains spécialisés (SEM, SPLA ou opérateurs privés...)

Proposition n° 16 : **Encourager la création de foncières commerciales publiques-privées** adossées aux entreprises publiques locales ainsi qu'à la Caisse des dépôts et consignations.

NB. La Caisse des dépôts et consignations (CDC) et les opérateurs locaux ou nationaux peuvent offrir des compétences d'ingénierie dans le domaine et permettre avec les villes et éventuellement les régions, ainsi que des investisseurs privés, de mobiliser les financements nécessaires.

LANCER UN AGENDA « COMMERCES EN CŒUR DE VILLE »

Agenda Commerces en cœur de ville

CRÉER UNE DYNAMIQUE

- Répondre aux fortes attentes susciter par l'installation de la 3C
- S'appuyer sur les professionnels du commerce comme forces de propositions
- Promouvoir l'idée que le commerce touche à la vie de la cité, et que c'est avant toute chose un enjeu de société



FÉDÉRER AUTOUR D'UN LABEL

- Fédérer l'ensemble des organisations des acteurs du commerce
- Favoriser le partage des bonnes pratiques
- Mobiliser les acteurs publics (ex. bailleur, opérateurs...) et privés concernés par le centre-ville (notaire, agences...), ainsi que les réseaux consulaires

PROPOSER UNE CONTRACTUALISATION

- Inciter la définition de stratégies locales de développement du commerce, avec une approche intercommunale
- Définir notamment un périmètre d'action de centre-ville et déterminer les fonctions du cœur de ville

METTRE EN ŒUVRE UN PROGRAMME D'ACTION

- Mesures d'accompagnement (*court terme*)
 - Plan transition numérique
 - Manager de centre-ville et regroupement de commerçants
 - Mise à disposition d'ingénierie et d'un réseau d'opérateurs
- Mesures plus structurelles (*moyen terme*)
 - Adaptation de l'urbanisme commercial
 - Action auprès de l'UE avec l'appui de nos partenaires

ANNEXE VI

Lettre de mission



La Ministre du Logement,
de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité

La Secrétaire d'État chargée du Commerce,
de l'Artisanat, de la Consommation
et de l'Économie sociale et solidaire

Paris, le 04 FEV. 2016

A
Madame Marie-Christine LEPETIT,
Cheffe du service de l'Inspection Générale des
Finances

Et

Madame Anne-Marie LEVRAUT
Vice-Présidente du Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Objet : Revitalisation commerciale des centres-villes

Les centres-villes des communes rurales (moins de 25.000 ha) et des villes moyennes (moins de 100.000 ha) sont confrontés à la désindustrialisation, au départ de certains services publics et à la paupérisation d'une partie de leur population. Ces phénomènes dégradent la qualité de leur cadre de vie. L'offre commerciale, facteur déterminant de l'attractivité de ces centres diminue. De nombreux signes de faiblesse soulignent d'ailleurs ces difficultés : augmentation de la vacance commerciale, taux de rotation élevés, performances en baisse. Or, le cadre de vie de ces centres-bourgs et de ces centres-villes repose sur la diversité des fonctions et particulièrement sur la présence de services et de commerces. Même si les situations sont contrastées avec des contextes locaux singuliers, certains chiffres traduisent des difficultés structurelles pour une part importante de ces territoires. Ainsi, le taux moyen de vacance commerciale atteint 8,5 % en 2014. Seuls les centres des plus grandes villes semblent épargnés par ce phénomène, même si le prix du foncier y constitue souvent un frein à la diversité commerciale.

Le développement du e-commerce, la valorisation des circuits-courts, et les nouveaux comportements des consommateurs sont aussi bien, des défis à relever que de nouvelles opportunités pour l'ensemble des acteurs du développement des villes en milieu urbain, rural ou périurbain.

.../...

Par la création du « contrat de revitalisation artisanale et commerciale », la loi Artisanat, Commerce et Très Petites Entreprises du 18 juin 2014 apporte une première réponse à la revitalisation commerciale des centres-villes. Ce contrat vise à favoriser la diversité, la modernisation des activités dans des zones marquées par la mono-activité, la dégradation ou la disparition de l'offre commerciale de proximité.

Ces constats invitent à mener une réflexion globale sur les causes du phénomène et les réponses à y apporter.

Dans un premier temps, vous identifierez les causes de ce mouvement de dévitalisation commerciale des centres villes qui apparait comme la résultante d'un ensemble de phénomènes : croissance du commerce en périphérie (plus compétitifs et plus accessibles), financiarisation du commerce (placement financier au rendement élevé pour les zones commerciales périphériques), croissance des mètres carrés commerciaux (suroffre et concurrence exacerbée), concurrence entre territoires, croissance de la population périurbaine, logiques commerciales déconnectées du marché local, stratégies politiques locales, perte de l'attractivité résidentielle des centres et vétusté de l'habitat, inadaptation aux modes de vie actuel, courte chalandise, insuffisante accessibilité des centres villes aux véhicules, coût des mises aux normes des locaux anciens, sociologie de la population française, baisse des revenus dans de nombreux bassins d'emplois, désindustrialisation, affaiblissement des fonctions administratives, évolution des comportements des consommateurs (numérique, etc.). Votre approche devra donc bien intégrer les facteurs relatifs à l'urbanisme, la fiscalité ou les pratiques de consommation.

Une analyse comparative avec le Benelux, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne devra préciser les spécificités qui ont conduit à des évolutions différentes afin d'identifier les éventuelles bonnes pratiques transposables en France.

Dans un second temps, la mission s'attachera à examiner l'efficacité des outils disponibles pour dynamiser les territoires et à formuler, dans une démarche prospective, toutes propositions visant à renforcer les moyens pour anticiper les risques de friches commerciales, de dévitalisation des centres-villes, et pour leur revitalisation. Cette action multiple et coordonnée impliquera les différents acteurs : Etat, collectivités territoriales, commerçants.

Pour alimenter ces diagnostics, il est demandé de vous appuyer sur plusieurs cas concrets issus de l'appel à manifestation d'Intérêt centres bourgs pour lesquelles vous pourrez également identifier des collectivités de moins de 50 000 habitants qui bénéficieront d'une partie des 300 millions (parmi le fond d'aide à l'investissement local d'un milliard d'euros) dédiés à leur revitalisation à partir du 2016.

La mission pourra s'appuyer sur les services de la Direction générale des entreprises, de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages. Elle devra également prendre en compte les éléments identifiés par le groupe de travail sur l'urbanisme et l'aménagement en milieu rural et péri urbain piloté par Frédéric Bonnet à la demande du Ministère du Logement. Par ailleurs, vous veillerez à consulter associations d'élus et représentants de la profession.

La mission s'attachera à présenter, d'ici le 1 juin 2016, un rapport opérationnel présentant les conditions de mise en œuvre opérationnelle de pistes d'évolution.


Sylvia PINEL


Martine PINVILLE

ANNEXE VII

Liste des personnes rencontrées ou sollicitées

1. Cabinets ministériels

1.1. Ministère de l'Aménagement du territoire de la Ruralité et des collectivités territoriales

- ◆ M^{me} Sophie Duval-Huwart, directrice adjointe de cabinet
- ◆ M. Nicolas Delaunay, conseiller aménagement du territoire, ruralité et Grand Paris
- ◆ M. Jésus Rodriguez, conseiller urbanisme, aménagement, habitat
- ◆ M. Gaspard Landel, chargé de mission

1.2. Secrétariat d'État chargée du Commerce, de l'Artisanat, de la Consommation et de l'Économie sociale et solidaire

- ◆ M. Xavier Piccino, directeur de cabinet
- ◆ M^{me} Elise Calais, directrice adjointe de cabinet
- ◆ M^{me} Miyako Guy, conseillère chargée du commerce
- ◆ M^{me} Melanie Pauli-Geysse, chargée de mission

2. Services du Premier Ministre - Commissariat général à l'égalité des territoires

- ◆ M. Jean-Christophe Baudouin, directeur, département stratégies territoriales
- ◆ M. Philippe Matheron, chef du pôle des systèmes territoriaux, direction du développement des capacités territoriales
- ◆ M. Stéphane Cordobes, responsable de la prospective et des études

3. Ministères économiques et financier

3.1. Direction générale des entreprises (DGE)

- ◆ M^{me} Sylvie Donne, sous-directrice Commerce, Artisanat, Restauration
- ◆ M. François Turcat, chef du bureau économie de proximité
- ◆ M. Bernard Rozenfarb, chef du bureau d'aménagement commercial
- ◆ M. François Magnien, sous-directeur prospective et études économiques
- ◆ M. Paul-Henri Clouet, bureau de l'information économique et de la prospective
- ◆ M. Pierre-François Gitton, bureau de l'information économique et de la prospective

3.2. Direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

- ◆ M. Stanislas Martin, chef du service, protection, des consommateurs et régulation des marchés
- ◆ M^{me} Odile Cluzel, chef du bureau commerce et relations commerciales

3.3. Direction générale des finances publiques

- ◆ M. Gradzig El Karoui, sous-directeur des missions foncières, de la fiscalité du patrimoine et des statistiques au sein du service de la gestion fiscale
- ◆ M. Etienne Lepage, chef du bureau GF-3A
- ◆ M. Brice Lepetit, chef du bureau GF-3C, études statistiques en matière fiscale, service de la gestion fiscale, sous-direction des missions foncières, de la fiscalité du patrimoine et des statistiques
- ◆ M. Christophe Despons, adjoint au chef du bureau GF-3C
- ◆ M^{me} Catherine Privez, chef de secteur, valorisation et pilotage, bureau CL2A

3.4. INSEE

- ◆ M^{me} Valérie Albouy, directrice du cabinet du directeur général de l'Insee
- ◆ M^{me} Sabine Bessière, cheffe de la division Commerce au sein du département Synthèses sectorielles

4. Ministère de l'intérieur

- ◆ M. Frédéric Loiseau, secrétaire général, Préfecture de la Drôme
- ◆ M. André Moreau, adjoint à la cheffe du BMES, chargé des indicateurs statistiques (SSMSI)

5. Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer

5.1. Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD)

- ◆ M^{me} Aude Dufourmantelle, architecte Urbaniste en chef de l'État, Vice-présidente de la Commission nationale d'aménagement commercial
- ◆ M. Philippe Schmit, inspecteur général de l'administration du développement durable, membre de la Commission nationale d'aménagement commercial
- ◆ M^{me} Ruth Marques, inspectrice générale de l'administration du développement durable, membre suppléant de la Commission nationale d'aménagement commercial
- ◆ M. Rouchdy Kbaier, Inspecteur général de l'administration du développement durable

5.2. Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA)

- ◆ M. Emmanuel Raoul, secrétaire permanent
- ◆ M. Marc Jaouen, chargé de mission

5.3. Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

- ◆ M^{me} Pastèle Soleille, sous-directrice de la qualité de vie
- ◆ M. Nicolas Marchand, chef du bureau de la coordination des systèmes d'information

Annexe VII

- ◆ M^{me} Dominique Petitgas-Huet, cheffe du bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie
- ◆ M^{me} Laëtitia Mantziaras-Conreaux, cheffe de projet de la qualité urbaine et du cadre de vie /QV3

5.4. Service de l'Observatoire et des Statistiques (Soes)

- ◆ M^{me} Sylvie Lefranc, chef du bureau des synthèses sur le logement et l'immobilier
- ◆ M^{me} Mathilde Poulhès, bureau des Synthèses sur le logement et l'immobilier
- ◆ M. Benjamin Vignolles, adjoint au chef du bureau des Synthèses sur le logement et l'immobilier

5.5. CEREMA

- ◆ M^{me} Véronique Paput, chargée d'études connaissance du stationnement
- ◆ M. Tristan Guilloux, chef du groupe « Analyse et prospective de la mobilité »
- ◆ M. Nicolas Gillio, directeur d'études, direction technique territoires et ville
- ◆ M^{me} Julie Espinas, direction technique territoires et ville

6. Opérateurs

6.1. Caisse des Dépôts et Consignations

- ◆ M. Marc Abadie, directeur du réseau et des territoires
- ◆ M. Michel-François Delannoy, expert « projets territoriaux complexes »

6.2. Fédération des Entreprises Publiques Locales

- ◆ M^{me} Isabelle Deluc-Charles, responsable Pôle intermétiers
- ◆ M. Paul Bouet, chargé de missions aménagement et ingénierie territoriale

6.3. Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA)

- ◆ M^{me} Valérie Lasek, directrice générale ((depuis le 15 avril 2016)
- ◆ M. Thierry Febvay, ancien directeur général (jusqu'au 15 avril 2016)
- ◆ M^{me} Christelle Breem, directrice des études, de la stratégie et de la communication
- ◆ M^{me} Emilie Maysonnave, stagiaire

6.4. Société d'économie mixte d'aménagement de l'est de Paris (SEMAEST)

- ◆ M. Didier Dely, directeur général
- ◆ M^{me} Magali Vergnet, conseillère du directeur général (développement, stratégie et territoires)
- ◆ M^{me} Caroline Decarris, Directrice du développement économique

6.5. Société d'équipement de la région mulhousienne (SERM)

- ◆ M. Stephan Muzika, directeur général

7. Villes et collectivités territoriales

- ◆ M^{me} Marie-Hélène Thoraval, maire de Romans sur Isère
- ◆ M. François de Mazières, député, maire de Versailles
- ◆ M. Jean-Loup Metton, maire de Montrouge
- ◆ M. Philippe Labadens, premier adjoint au maire de Romans-sur-Isère, chargé de l'urbanisme
- ◆ M. Philippe Pourtier, directeur attractivité développement innovation ville de Romans sur Isère
- ◆ M. Nicolas Caubet, manager de centre-ville, direction attractivité, développement innovation, ville de Romans-sur-Isère
- ◆ M. Emmanuel Dubreucq, chef de projet développement territorial, ville de Romans sur Isère
- ◆ M. Frédéric Deshayes, développement international et veille institutionnelle, ville de Romans sur Isère
- ◆ M. Mourad Hader, direction développement économique de l'agglomération Valence Romans Sud Rhône-Alpes
- ◆ M. Frédéric Marquet, manager de centre-ville, ville de Mulhouse
- ◆ M^{me} Fabienne Vittot, collaboratrice parlementaire du député maire de Versailles

8. Chambres de commerce et d'industrie (CCI)

- ◆ M^{me} Sandrine Wehrli, directrice générale déléguée appui, attractivité, compétitivité, CCI France
- ◆ M^{me} Corinne Manerouck, chargée de mission commerce, juriste-conseil, direction compétitivité des entreprises, CCI France
- ◆ M. Gérald Barbier, vice-président en charge du commerce, CCI Paris Île-de-France
- ◆ M. Dominique Mocquax, Président de la Commission Commerce, CCI Paris Île-de-France
- ◆ M. Didier Desnus, rapporteur, membre de la Commission Commerce, CCI Paris Île-de-France
- ◆ M^{me} Dominique Moreno, secrétaire générale de la Commission Commerce, CCI Paris Île-de-France
- ◆ M^{me} Véronique Etienne-Marti, directrice du Cabinet, CCI Paris Île-de-France
- ◆ M^{me} Céline Delacroix, chargée d'études, CCI Paris Île-de-France
- ◆ M^{me} Chantal Genevois, responsable service commerce, CCI Drôme

9. Associations d'élus

- ◆ M^{me} Bernadette Laclais (député de Savoie), président, Centre-Ville en Mouvement
- ◆ M. Claude Gressier, vice-président, Centre-Ville en Mouvement
- ◆ M. Pierre Creuzet, directeur général, Centre-Ville en Mouvement
- ◆ M^{me} Albane Réal, directrice des opérations, Centre-Ville en Mouvement

Annexe VII

- ◆ M. Lionel Saugues (adjoint au maire de Saint-Étienne), membre du bureau, Centre-Ville en Mouvement
- ◆ M^{me} Nicole Gibourdel, déléguée générale, Villes de France
- ◆ M. Armand Pinoteau, conseiller, Villes de France
- ◆ M. Sylvain Bellion, responsable, Département ville, urbanisme et habitat, association des maires de France (AMF)
- ◆ M^{me} Annick Pillevesse, responsable du département du Conseil Juridique, association des maires de France (AMF)
- ◆ M. Gilles Johnson, chargé de mission, Association des Maires d'Île-de-France (AMIF) ;
- ◆ Association des Maires d'Île-de-France (AMIF) -Élus-membres de la commission « Développement économique » :
 - M^{me} Marie Boelle, adjointe au maire de Versailles
 - M^{me} Marie-Josée Do Rosario, adjointe au maire de Fontenay-sous-Bois
 - M. François Ducellier, adjoint au maire de Villejuif
 - M. Corentin Le Fur, adjoint au maire d'Eaubonne
 - M^{me} Annie Pellet-Schiffrine, adjointe au maire de Chennevières
 - M. Claude Convard, adjoint au maire de Montévrain
 - M. René Gancher-Esbly, (77)
 - M^{me} Corinne Parmentier, Malakoff
 - M. Christian Beraud, maire d'Arpajon

10. Fédérations, confédérations et commerçants

- ◆ M. Marc Lolivier, délégué général, Fédération e-commerce et vente à distance (FEVAD)
- ◆ M. Jean-Michel Silberstein, délégué général, Conseil national des centres commerciaux (CNCC)
- ◆ M. Dorian Lamarre, Directeur des relations institutionnelles et extérieures, Conseil national des centres commerciaux (CNCC)
- ◆ M^{me} Fanny Favorel Pige, secrétaire générale, Conseil du commerce de France
- ◆ M. Bernard Gasq, président, Fédération des chambres syndicales des Buralistes (Région Paris-Île de France, Oise et Seine Maritime)
- ◆ M. Pascal Malhomme, président, Fédération française de la droguerie et bazar (FFDB)
- ◆ M. Bernadette Fulton, secrétaire générale, Fédération nationale de l'habillement (FNH)
- ◆ M. Jean-Pierre Crouzet, président, Confédération générale de l'alimentation en détail (CGAD)
- ◆ M^{me} Isabelle Bricard, secrétaire général, Confédération générale de l'alimentation en détail (CGAD)
- ◆ M. Gérard Bohelay, vice-président, Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)
- ◆ M^{me} Amélie Jugan, juriste en droit économique, Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)
- ◆ M. Francis Palombi, président, confédération des commerçants de France (CCF)
- ◆ M^{me} Bénédicte Boudet-Corric, déléguée générale, confédération des commerçants de France (CCF)
- ◆ M. Claude Boule, président exécutif, Alliance du Commerce
- ◆ M. Guillaume Simonin, responsable des affaires économiques, Alliance du commerce

Annexe VII

- ◆ M. Gérard Dorey, président, Fédération de l'Épicerie et du Commerce de Proximité (FECP)
- ◆ M^{me} Virginie Grimault, directrice de l'action territoriale, Fédération de l'Épicerie et du Commerce de Proximité (FECP)
- ◆ M. Jacques Creyssel, délégué général de la Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD) et membre de la Confédération générale de l'alimentation en détail (CGAD)
- ◆ M. Gérard Atlan, président (jusqu'en juin 2016), Conseil du Commerce de France (CdCF)
- ◆ M^{me} Sofy Mulle, déléguée générale, Conseil du Commerce de France (CdCF)
- ◆ M^{me} Fanny Favorel-Pige, Secrétaire générale, Conseil du Commerce de France (CdCF)
- ◆ M. Bernard Morvan, Président de la Fédération Nationale de l'Habillement (FNH)
- ◆ M^{me} Bernadette Fulton, Secrétaire Générale de la Fédération Nationale de l'Habillement, (FNH)
- ◆ M^{me} Isabelle Sery, Direction des politiques urbaines et sociales, Union sociale pour l'habitat (USH)
- ◆ M^{me} Guylaine Carcy – dos Santos, directeur des Affaires Générales et des Relations Adhérents, Fédération du commerce et de la distribution (FCD)
- ◆ M. Arnaud Villechaise, commerçant, magasin de jeux Spoutlink, Romans sur Isère
- ◆ M. Joseph Guinard, commerçant, fromager-primeur, Romans sur Isère
- ◆ M^{me} Sandrine Nodon, commerçantes, opticien Le Romans des Lunettes, Romans sur Isère

11. Entreprises

- ◆ M. Olivier Bron, directeur des ventes, groupe Galeries Lafayette
- ◆ M. Eric Costa, Citynove Asset Management, groupe Galeries Lafayette
- ◆ M^{me} Alexandra Van Weddigen, directrice de la communication corporate, groupe Galeries Lafayette
- ◆ M. Philippe Delalande, directeur financier en charge du développement d'Auchan Retail France
- ◆ M. Paul Hugo, responsables des relations institutionnelles, Auchan
- ◆ M. Mustapha Jaa, directeur du développement et technique, Simply Market
- ◆ M^{me} Nathalie Costigliola, directrice générale, groupe Up
- ◆ M. Gweltaz Frigout, responsable des relations extérieures, direction générale zone France, groupe Up
- ◆ M^{me} Catherine Jaffrennou, directrice des opérations et directrice commerciale, groupe Up
- ◆ M. Gérald Azancot, Président Groupe Fiminco
- ◆ M. Didier Banquy, Président Fiminco Reim
- ◆ M. Jérôme Bedier, directeur Général Délégué, Secrétaire Général, Groupe Carrefour
- ◆ M. Eric Adam, responsable des affaires publiques du Groupe Carrefour
- ◆ M. Franck Gintrand, directeur général de Global Conseil
- ◆ M. PA Desplan, Global Conseil
- ◆ M^{me} Delphine Kéloglanian, directrice de Marques Avenue, Romans-sur-Isère

12. Institut pour la ville et le commerce

- ◆ M. Pascal Madry, directeur
- ◆ M. Sylvain Beaulieu, responsable système d'information

13. Autres

- ◆ M. Olivier Badot, docteur en économie industrielle (ENST), docteur en anthropologie (La Sorbonne), doyen associé à la recherche, ESCP Europe
- ◆ M. Yves Dauge, chargé d'une mission sur la protection et la mise en valeur des centres anciens par le Premier Ministre